



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



03-02-16

SEB

=====

45 TC-002538/026/11

Recorrente: Câmara Municipal de Osasco.

Assunto: Contas anuais da Câmara Municipal de Osasco, relativas ao exercício de 2011.

Responsáveis: Aluísio da Silva Pinheiro (Presidente da Câmara à época).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra o acórdão da E. Primeira Câmara, que julgou irregulares as contas da Câmara, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando ao responsável, multa no valor de 200 UFESP’s, com fundamento nos artigos 36, parágrafo único, e artigo 104, incisos I e II, da mencionada Lei. Acórdão publicado no D.O.E. de 02-10-14.

Advogados: Ivan Barbosa Rigolini, Gina Copola e outros.

Acompanham: TC-002538/126/11 e Expedientes: TC-012341/026/13, TC-022099/026/13, TC-045587/026/13, TC-045368/026/14, TC-020105/026/15 e TC-035306/026/15.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **RECURSO ORDINÁRIO** interposto pela **CÂMARA MUNICIPAL DE OSASCO** em face do v. acórdão proferido pela Colenda Primeira Câmara¹, que julgou **irregulares**, com recomendações, as contas do Poder Legislativo, relativas ao exercício de 2011, nos termos do artigo 33, III, “b”, da Lei Complementar estadual nº 709/93, e aplicou multa de 200 (duzentas) UFESP’s ao então Presidente Aluísio da Silva Pinheiro.

Segundo o disposto no voto condutor (fls. 198/207), o juízo de irregularidade deu-se, primordialmente, em razão das falhas relatadas pela Equipe de Fiscalização nos itens “Contratos Examinados *In Loco*” (contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa Estrateg Consultoria Ltda., pelo valor de R\$ 219.984,00) e “Quadro de Pessoal” (criação de 47 cargos em comissão, por meio de Resolução, sem respaldo na LDO e sem atribuições

¹ Prolatado em sessão de 09-09-14, pelo voto dos Conselheiros Dimas Eduardo Ramalho, Relator, Renato Martins Costa, Presidente em exercício, e do Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman (fl. 209).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



definidas, compondo um quadro funcional com 91,37% de comissionados).

1.2 A **Recorrente** (fls. 210/292) alegou que a empresa Estrateg Consultoria Ltda. foi contratada por inexigibilidade de licitação porque demonstrou preencher o requisito da notoriedade na área especializada, a saber, orçamento, finanças públicas e planejamento orçamentário público, principais matérias atinentes ao objeto do serviço contratado, assim como seu Presidente goza da mesma autoridade na área, tendo, inclusive, assumido a Pasta da Secretaria de Finanças do Município de Santo André, conforme demonstrado no processo de contratação.

Salientou que houve uma pesquisa telefônica e informal de preços que não foi transcrita para o processo (falha formal), mas que de fato existiu e indicou a plena razoabilidade do valor mensal de R\$ 8.200,00.

Defendeu que não se tratou, portanto, e de forma alguma, de simples terceirização de atividades burocráticas ou inerentes à rotina do órgão, mas, sim, de contrato de consultoria especializada celebrado de acordo com os ditames da Lei Federal nº 8.666/93, conforme se lê do próprio objeto do contrato.

Quanto ao Quadro de Pessoal, ressaltou que historicamente em Osasco sempre ocorreu a nomeação para cargos em comissão nos Gabinetes de Vereadores, isto porque os Assessores dos Gabinetes precisam ser de exclusiva confiança de cada agente político.

No tocante ao fato de existir grande número de cargos em comissão, justificou que o procedimento adotado é perfeitamente legal e constitucional, uma vez que nada na Constituição Federal, tampouco na legislação aplicável, obriga comportamento diverso, contando, ainda, que um Município de mais de 700.000 habitantes comporta tranquilamente menos de 1/1.000 habitantes ocupando cargos em comissão.

Esclareceu que os cargos em comissão criados em 2011 tiveram suas descrições e atribuições especificadas nas respectivas Resoluções que os criaram.

Por fim, informou que, mesmo considerando legal o procedimento adotado, contratou empresa para a realização da Reforma Administrativa, com o fito de atender às exigências desta Corte (doc. 1).

Requeru o provimento do recurso, para que se julgue regulares as contas relativas ao exercício de 2011, sem qualquer ressalva,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



afastando-se a multa aplicada ao Presidente à época.

1.3 A **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 300/304), considerando presentes os pressupostos legais de admissibilidade, opinou pelo **conhecimento** do recurso. Quanto ao mérito, considerou graves as falhas relativas ao contrato firmado com a empresa Estrateg Consultoria Ltda. e ao Quadro de Pessoal da Câmara Municipal, opinando, assim, pelo **desprovisionamento** do apelo.

1.4 O **Ministério Público de Contas** (fls. 305/307), preliminarmente, observando presentes os requisitos de admissibilidade, opinou pelo conhecimento do recurso. No mérito, porém, concluiu pelo seu **desprovisionamento**, pois entendeu que as razões recursais não lograram êxito em comprovar a “inviabilidade de competição”, apta a justificar a contratação da empresa Estrateg Consultoria Ltda., assim como em afastar a “nefasta” desproporcionalidade entre a quantidade de cargos em comissão e os cargos efetivos existentes no Quadro de Pessoal do Poder Legislativo.

1.4 Por meio do Expediente TC-043502/026/14 (datado de 25-11-14, fls. 308/315), a Câmara Municipal de Osasco requereu a juntada de procuração, além de cópia do v. acórdão proferido nos autos do TC-001880/026/10², que julgou regulares as contas do exercício de 2010 do Poder Legislativo local, alegando que naquele exercício foram elaborados apontamentos semelhantes aos apreciados nestes autos, sobretudo com relação aos cargos em comissão, demandando para as contas em apreço o mesmo entendimento dado naqueles autos, a fim de que seja observada a uniformização de jurisprudência que respeita a segurança jurídica.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

² Primeira Câmara, sessão de 27-11-12, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini, DOE de 17-01-13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.1 Publicado o v. acórdão em 02-10-14 (fl. 209), é tempestivo o recurso protocolado em 16-10-14 (fl. 210).

2.2 Presentes os demais pressupostos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento** do apelo.

3. VOTO - MÉRITO

3.1 As principais ocorrências apontadas pela Equipe de Fiscalização nestes autos, e que ensejaram o juízo de irregularidade das contas da Câmara Municipal de Osasco, relativas ao exercício de 2011, dizem respeito ao contrato nº 02/2011, firmado com a empresa Estrateg Consultoria Ltda.³, e ao fato de 91,37% dos postos de trabalho ocupados na Casa Legislativa, corresponderem a cargos em comissão (510 ocupados, sendo 44 efetivos e 466 em comissão).

3.2 No tocante à contratação da empresa Estrateg Consultoria Ltda., a r. decisão recorrida contestou a adoção do critério de “inexigibilidade de licitação” adotado pela Câmara Municipal para firmar o referido ajuste, *“isso porque a quantidade de empresas qualificadas que atuam na área, principalmente na região da Grande São Paulo, onde situado o município de Osasco, por si só, afasta a aplicação das hipóteses previstas no artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93, pois não é plausível que apenas uma delas seja apta a atender às necessidades do Órgão”*.

Conforme apurado pela Equipe de Fiscalização, tal ajuste é subsequente ao contrato nº 02/2009 celebrado com a mesma empresa e nos mesmos moldes, cujo procedimento foi questionado nos autos do TC-000770/026/09 (contas da Câmara Municipal de Osasco, relativas ao exercício de 2009), pois não ficaram comprovadas as condições exigidas pelo artigo 25, § 1º⁴, da Lei Federal nº 8.666/93.

³ Valor total em 24 meses = R\$ 219.984,00 – prestação de serviços especializados de natureza singular de assessoria e consultoria à Comissão de Economia e Finanças – inexigibilidade de licitação.

⁴ “Artigo 25 (...)
§ 1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



O apontamento sobre a falta de justificativa do preço contratado em 2011, nos termos definidos pelo artigo 26, parágrafo único, inciso III⁵, da Lei Federal nº 8.666/93, também não foi afastado pela Recorrente.

Aliás, a “*pesquisa telefônica e informal de preços*”, declarada pela própria Câmara Municipal, objetivando demonstrar que realizou pesquisa de preços antes da contratação questionada, não supre a exigência legal, corroborando o entendimento consignado no voto condutor do v. acórdão recorrido no sentido de que houve “*violação aos preceitos e normas dispostos nos artigos 37, caput e XXI, e 70 da Constituição Federal, bem como nos artigos 2º e 3º, caput e §1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93*”.

3.3 Remanesce também o segundo e principal fundamento do juízo de irregularidade das contas relativas a 2011, qual seja, a elevada quantidade de cargos em comissão ocupados (466), o que não é ocorrência nova nos demonstrativos da Casa Legislativa, pois há muito tempo esta impropriedade vem sendo observada no Quadro de Pessoal da edilidade (2006 – TC-001489/026/06, 272 comissionados e 45 efetivos; 2007 – TC-003219/026/07, 353 comissionados e 46 efetivos; 2008 – TC-000126/026/08, 398 comissionados e 44 efetivos; 2009 – TC-000770/026/09, 427 comissionados e 44 efetivos; 2010 – TC-001880/026/10, 421 comissionados e 44 efetivos), tendo, inclusive, contribuído para o julgamento irregular também das contas do Legislativo de 2008 e 2009, conforme se verifica nos autos dos TCs-000126/026/08 (DOE de 20-01-11 e 21-02-13) e 000770/026/09 (DOE de 29-02-12).

Nesse sentido, a despeito de terem sido julgadas regulares as contas do exercício de 2010, a atual jurisprudência majoritária não admite falha dessa natureza.

Realmente, não se pode aceitar um Quadro de Pessoal onde mais de 90% dos postos de trabalho ocupados (510) são de natureza

permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”

⁵ “Artigo 26 (...) Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (...) III - justificativa do preço.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



comissionada (466), pois fica evidente, no caso, o total desrespeito à regra constitucional que exige concurso público para provimento de cargos na Administração Pública.

Observo, ainda, que há cargos em comissão no quadro funcional da Câmara que não possuem atribuições de direção, chefia e assessoramento, segundo exigência do artigo 37, V, da CF/88.

Quanto a isso, o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento no sentido de que *“a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República”* (ADI 4125/TO, DJE 15-02-11).

Assim, não vejo motivos para reverter o julgado recorrido.

3.4 Diante do exposto, acolho as manifestações da ATJ e MPC e voto pelo **desprovimento** do recurso, mantendo-se na íntegra a decisão guerreada.

Sala das Sessões, 03 de fevereiro de 2016.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO