



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 21/07/15

36 TC-002720/026/12

Câmara Municipal: Ilha Comprida.

Exercício: 2012.

Presidente(s) da Câmara: Rodrigo Damaceno Pereira.

Acompanha(m): TC-002720/126/12.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-12 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-12 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação as contas anuais, relativas ao exercício de **2012**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA**.

1.2. Na conclusão do relatório juntado às fls. 09/27, a **Unidade Regional de Registro/UR-12** apontou as seguintes ocorrências:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

→ Autorização na LOA (art. 4º, inciso II) de abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 25%, superior à inflação do período.

A.2 - DO CONTROLE INTERNO:

→ Não produção de relatórios periódicos, atendendo parcialmente ao artigo 74 da Constituição Federal.

B.2.2.1 - COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES:

→ Descumprimento do artigo 42 da LRF.

B.3.3.5 - RESSARCIMENTO DE VALORES POR AGENTES POLÍTICOS:

→ Alguns ex-agentes políticos não estão cumprindo anteriores acordos de parcelamento.

B.4.2.1 - REGIME DE ADIANTAMENTO:

→ Ausência de análise das despesas pelo responsável pelo Controle Interno, em afronta ao item 7 do Comunicado SDG nº 19/2010.

B.4.2.2 - GASTO COM COMBUSTÍVEIS:

→ Nas requisições de abastecimento não há indicação do hodômetro no momento do abastecimento, nem o nome legível do Responsável e do Motorista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



B.4.2.4 - DESPESAS COM TELEFONIA:

→ Não há controle “qualitativo” dos gastos, aferindo se são realizados em prol do interesse público (**reincidência**).

B.4.2.5 - USO DO VEÍCULO OFICIAL:

→ O controle existente, do uso do veículo oficial, se resume à quilometragem, destino e responsável pela saída. Não há descrição da finalidade, para justificar o interesse público envolvido em seu uso, como especificação dos órgãos e municípios de destino, assuntos tratados etc.

C.1 - FORMALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATOS:

→ A origem registrou, erroneamente, despesas de pessoal (3.1.90.11-VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL e 3.1.90.13-OBRIGAÇÕES PATRONAIS) dentre as “Dispensas de Licitação”.

C.2.2 - EXECUÇÃO CONTRATUAL:

→ O Contrato nº 007/12 não foi executado com a qualidade mínima esperada pela Câmara;

→ O Contrato nº 008/12 encontra-se suspenso por decisão judicial, merecendo o acompanhamento pela próxima Fiscalização.

D.3 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

→ Divergência entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema AUDESP.

D.4.1 - QUADRO DE PESSOAL:

→ A ocupação de cargos em comissão equivale a 525% dos preenchidos cargos permanentes.

D.4.2 - NÃO PROVIMENTO DO CARGO DE PROCURADOR JURÍDICO:

→ Faz-se necessário o provimento do cargo de procurador jurídico por concurso público, privilegiando a especialização e a continuidade do serviço.

D.6 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

→ Descumprimento de recomendação deste E. Tribunal, no que se refere às prestações de contas de adiantamentos, falta de controle de gastos com combustível e despesa com telefonia.

1.3. Notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 32), o Sr. Rodrigo Damaceno Pereira, responsável pelas contas em exame, apresentou suas razões de defesa às fls. 36/41, sustentando, em síntese, o quanto segue:

A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS,

A.2 - DO CONTROLE INTERNO e

B.4.2.1 - REGIME DE ADIANTAMENTO:

→ O Controle Interno foi regulamentado através do Ato da Presidência nº 03/2013, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



está em fase de implementação, motivo pelo qual não foram elaborados os relatórios. Contudo, isto não impediu nem prejudicou a fiscalização.

B.2.2.1 - COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES:

→ O próprio Agente da Fiscalização reconheceu que havia disponibilidade financeira para a cobertura dos restos a pagar, em atendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O relatório aponta, também, que foi realizado um ajuste no programa, zerando-se os lançamentos indevidos, pois a Câmara sequer possui conta na agência do Banco do Brasil.

B.3.3.5 - RESSARCIMENTO DE VALORES POR AGENTES POLÍTICOS:

→ Não justificou.

B.4.2.5 - USO DO VEÍCULO OFICIAL e

B.4.2.2 - GASTO COM COMBUSTÍVEIS:

→ O uso do veículo da Câmara se dá apenas no cumprimento das funções legislativas, observando-se o interesse público, e não houve gasto abusivo com combustível. De todo modo, o atual Presidente da Câmara foi orientado a corrigir eventuais desacertos.

B.4.2.4 - DESPESAS COM TELEFONIA:

→ O controle dos gastos com telefonia é feito individualmente, com cotas mensais, de forma a atender a economicidade, sem invadir a privacidade nem sofrer os trabalhos dos vereadores.

C.2.2 - EXECUÇÃO CONTRATUAL:

D.4.1 - QUADRO DE PESSOAL e

D.4.2 - NÃO PROVIMENTO DO CARGO DE PROCURADOR JURÍDICO:

→ Não foram constatadas irregularidades na execução do Contrato nº 007/12. Ainda assim, aguarda-se a conclusão dos trâmites administrativos para melhor posicionamento da Casa;

→ O Contrato 008/12 objetivava era a realização de concurso público, para diminuir o número de funcionários comissionados e aumentar o de concursados, em atendimento às recomendações deste Tribunal. Alguns vereadores que não tinham interesse no procedimento o interromperam através de uma Ação Popular, na qual deferida liminar suspendendo os trabalhos.

C.1 - FORMALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATOS,

D.3 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP e

D.6 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

→ Trata-se de falhas procedimentais e formais que não influíram no resultado final das contas do Legislativo, pois são passíveis de regularização.

1.4. Nos aspectos **econômico-financeiro** e **jurídico**, as **Assessorias Técnicas** opinaram, respectivamente, pela regularidade das contas com ressalvas (fls. 43/48 e 49/51), no que foram acompanhadas pela **Chefia da ATJ** (fls. 52).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.5. O **Ministério Público de Contas**, no entanto, posicionou-se pela irregularidade da matéria, em razão das falhas pertinentes ao Quadro de Pessoal (fls. 53/55).

1.6. Quanto aos demais pontos analisados, não foram registrados desacertos.

As despesas realizadas ficaram abaixo da receita, o saldo foi devolvido ao Executivo e os resultados apurados nas peças contábeis revelaram uma gestão equilibrada.

O gasto total do Legislativo correspondeu a 6,75%, e a despesa com folha de pagamento, a 57,92%, de forma que observados os limites fixados no artigo 29-A, I e § 1º, da Constituição Federal.

A fixação e pagamento dos subsídios dos agentes políticos conformaram-se aos parâmetros e regras dos artigos 29, VI e VII, e 37, XI, da Carta Magna.

Foi despendido 1,50% da Receita Corrente Líquida com pessoal, em consonância ao artigo 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e atendida a regra do artigo 21, parágrafo único desta mesma Lei.

Ressalto, por fim, que as contas dos exercícios de 2010 e 2011 foram julgadas regulares com ressalvas, e de 2009, irregulares¹.

É o relatório.

¹ 2011	-	TC-3029/026/11	DOE: 28.01.2014
2010	-	TC-2371/026/10	DOE: 06.10.2012
2009	-	TC-1261/026/09	DOE: 02.12.2014



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Os dados apurados na instrução evidenciam que, em **2012**, a **CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA** observou aos limites constitucionais e legais obrigatórios.

2.2. O **Controle Interno** foi regulamentado por meio do Ato da Presidência nº 03/2013, e as dívidas de Ex-Agentes Políticos vêm sendo cobradas pela Prefeitura Municipal, que é o Órgão competente para tanto.

2.3. Entendo, ainda, que não houve afronta ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aliás, a própria Fiscalização atestou, após análise dos Balanços, Balancetes, Conciliações Bancárias e Demonstrativos, a existência de disponibilidade financeira suficiente para cobertura da despesa inscrita em “restos a pagar”. Esclareceu, também, que a diferença de R\$ 1.194,67 coincide com o valor registrado como “saldo de despesa extraorçamentária de consignado do Banco do Brasil, desde o exercício de 2009”, embora a Câmara não mantivesse conta corrente naquela instituição financeira.

De outro lado, é evidente a desconformidade dos lançamentos contábeis, demandando **RECOMENDAÇÃO** ao Legislativo, para que não se descuide do rigorismo formal próprio da contabilidade pública quando da realização dos registros, de modo a não prejudicar o livre exercício da fiscalização desta Casa, nem afrontar aos princípios da Oportunidade, Evidenciação Contábil (artigos 60, 83, 85, 89, 102 e 103, todos da Lei n. 4.320/64) e Transparência Fiscal (art. 1º, §1º, da LRF).

2.4. Quanto às políticas públicas, é primordial que, no cumprimento da função prevista no artigo 166, *caput*, da Constituição Federal, o Legislativo adote uma postura rigorosa, tendo em mente que são as peças de planejamento que definirão o rumo da administração pública e o destino da coletividade.

Tanto é assim que, segundo dispõe o artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante “*incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Especificamente no tocante à Lei Orçamentária Anual, tal é sua importância que a Constituição Federal define como crimes de responsabilidade os atos do Chefe do Executivo que atentem contra o seu conteúdo, vedando, ainda, “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”; a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”; “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”, entre outras ações nela previstas (artigos 85, VI, e 167).

Aliado a isso, o § 8º do artigo 166, também da Constituição, só permite a utilização, mediante créditos especiais ou suplementares, dos recursos que, “em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes”.

Nesse contexto, é evidente que, embora ordenamento jurídico não preveja um limite a ser observado na fixação do percentual de recursos que poderá ser usado pelo Chefe do Executivo, mediante a abertura de créditos especiais ou suplementares, tal instrumento deve ser tratado como exceção, para que se mantenha a transparência e o planejamento original, feito com a participação da sociedade.

Recomendo, portanto, ao Legislativo que atente ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2010 e à jurisprudência desta Casa, que entende como razoável que a autorização para abertura de créditos adicionais fique dentro dos limites da inflação prevista no período.

2.5. Os desacertos relatados nos itens **B.4.2.1 - REGIME DE ADIANTAMENTO, C.1 - FORMALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATOS, C.2.2 – EXECUÇÃO CONTRATUAL e D.3 - FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** podem ser relevados, com **recomendação** para fiel cumprimento da Lei Federal nº 8.666/93 e das normas procedimentais supletivas editadas por este Tribunal, inclusive o Comunicado SDG nº 19/2010.

2.7. Apesar dos pontos positivos ou passíveis de relevação, a matéria em exame não está em condições de receber juízo favorável desta Casa.

2.7.1. Há muito vem sendo criticada por este Tribunal de Contas a composição do quadro de pessoal do Legislativo de Ilha Comprida. O fato constou, inclusive, entre os fundamentos da decisão proferida no TC-3710/026/07, que tratou das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



contas anuais do exercício de 2007, publicada no DOE em 26/11/2009².

De acordo com a defesa, a falha somente não foi sanada porque o Judiciário suspendeu, mediante liminar³, a execução do Contrato firmado com a Expand Assessoria e Planejamento Ltda. Conseqüentemente, o Concurso Público promovido por esta empresa, em 2012, não pode ser realizado.

Observo, no entanto, que a referida contratação, assim como a abertura do processo seletivo, ocorreu no final do exercício aqui apreciado, tanto que as provas objetivas estavam marcadas para 16/12/2012, ou seja, no último mês do mandato bienal do Sr. Rodrigo Damaceno Pereira.

O cenário é agravado quando se analisa o histórico da estrutura funcional da Origem, desde a reprovação dos demonstrativos de 2007, quando a proporção era de 04 servidores efetivos para 20 comissionados, até a assunção do ora Responsável como Presidente, em 2011.

Com efeito, em 2010, o então Presidente, Sr. Marcos Martins de Oliveira, reduziu o número de ocupantes de cargos de livre provimento para apenas 04 (quatro), mas, ao tomar posse do cargo eletivo, o Sr. Rodrigo Damaceno Pereira, ignorando as recomendações desta Corte, elevou-o novamente a 20 (vinte), em 2011, e a 21, em 2012, mantendo sempre a quantidade de 04 (quatro) cargos efetivos preenchidos, em patente ofensa ao artigo 37, II, da Constituição Federal.

Em outras palavras, o Responsável por estas contas restaurou, e manteve durante todo o mandato, a desproporção entre os cargos efetivos e comissionados que havia sido sanada em 2010. E a situação seria exatamente a mesma, com ou sem a liminar expedida pelo Judiciário, já que as provas do concurso seriam realizadas só em 16/12/2012, e eventuais contratações, levadas a efeito, se não em 2013, muito próximo do encerramento do exercício.

2.7.2. Soma-se a tal impropriedade o descumprimento do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, tendo em vista a existência de cargos em comissão cujas atribuições não possuíam características de direção, chefia ou assessoramento.

² Na Sessão de 14/04/10, o Tribunal Pleno negou provimento ao Recurso Ordinário interposto, e, em 17/07/2013, não conheceu da Ação Rescisória.

³ Processo nº 0004403-42.2012.8.26.0244. Ação Popular julgada improcedente, conforme sentença publicada em 16/04/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A respeito do assunto, é conveniente reproduzir trecho da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000⁴, que, além de bastante claro, converge com o posicionamento adotado por esta Casa:

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, “para que a lei criadora de cargos comissionados se ajuste à exceção disposta no art. 37, inc. V, da Constituição da República, necessariamente terá de prever as atribuições dos cargos, as quais terão de corresponder à função de direção, chefia e assessoramento” (AgRg no Recurso Extraordinário 752.769/SP, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 08/10/2013), ou seja, é indispensável a demonstração efetiva da “adequação da norma aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público” (ADI 3.233/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 10/05/2007).

[...]

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que “a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2013, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de **funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público** de provas, ou de provas e títulos, especialmente **porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a**

⁴ Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



autoridade nomeante. Vale dizer, ainda que haja contato direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.

Ressalto, a propósito, que a regra do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal aplica-se independentemente do porte do Município, assim como do número de cargos que compõem seu quadro de pessoal. Em outras palavras, mesmo que haja apenas 01 (um) cargo de livre provimento na estrutura funcional do Órgão, se suas atribuições não forem compatíveis com as funções de direção, chefia ou assessoramento, será considerado irregular.

2.7.3. Colaboram para a reprovação das contas a falta de adequado controle das despesas com combustíveis, telefonia e uso do veículo oficial, sobretudo porque sistematicamente apontado e recomendado em exercícios pretéritos, a exemplo de 2009 (TC-1261/026/09⁵), 2010 (TC-2371/026/10⁶) e 2011 (TC-3026/026/11⁷).

Importante esclarecer, nesse tocante, que a simples redução dos gastos não basta à regularização da falha. É necessário o registro transparente e detalhado de todos os dados relativos à despesa, de maneira que os órgãos de controle interno e externo, assim como a população, consiga verificar a sua pertinência e conformidade com as funções legislativas e o interesse público, o que não foi observado no caso em tela.

2.8. Ante o exposto, e excetuados os atos porventura pendentes de apreciação, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** das contas anuais de **2012** da **Câmara Municipal de Ilha Comprida**, sem prejuízo das **recomendações** especificadas na fundamentação.

Transitado em julgado, expeçam-se as **notificações** e **ofícios** necessários, inclusive ao **Ministério Público Estadual**, para que tome ciência das inadequações relativas ao quadro de pessoal.

A efetivação das medidas corretivas anunciadas na defesa e recomendadas no Voto, bem como das providências necessárias ao saneamento dos desacertos que motivaram a reprovação dos demonstrativos, deverá ser objeto de verificação nas próximas fiscalizações ordinárias.

⁵ Segunda Câmara, Sessão de 29/11/2011.

⁶ Segunda Câmara, Sessão de 04/09/2012.

⁷ Primeira Câmara, Sessão de 10/12/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO