



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 09/09/14

58 TC-002538/026/11

Câmara Municipal: Osasco.

Exercício: 2011.

Presidente(s) da Câmara: Aluísio da Silva Pinheiro.

Advogado(s): Ivan Barbosa Rigolin e Gina Copola.

Acompanha(m): TC-002538/126/11 e Expediente(s): TC-012341/026/13, TC-022099/026/13 e TC-045587/026/13.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: GDF-10 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-2 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais do exercício de **2011** da **CÂMARA MUNICIPAL DE OSASCO**.

1.2. Na conclusão do relatório acostado às fls. 11/29, elaborado pela **10ª Diretoria de Fiscalização**, foram apontadas as seguintes inconformidades:

Item A.1 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

→ Criação de 47 cargos, sem previsão no programa específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias, contrariando o art. 169, § 1º, II, da Constituição Federal;

→ Informações incompatíveis no Relatório de Atividade por Ação no AUDESP, inviabilizando a análise do cumprimento de metas.

Item B.3.3 SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS:

→ Declarações de bens dos agentes políticos apresentadas apenas por ocasião da posse, em ofensa ao § 2º do artigo 13 da Lei Federal n.º 8.429/92.

Item C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO:

→ Despesas não processadas, contrariando o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, combinado com artigo 2º da Lei Federal nº 8.666/93, na aquisição de papel higiênico e papel toalha, bem assim na aquisição de serviço de telefonia.



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



Item C.2.1 CONTRATOS EXAMINADOS *IN LOCO*:

→ Falta de justificativa do preço contratado em 2011, conforme determina o inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93.

Item C.2.2 EXECUÇÃO CONTRATUAL:

→ Não houve apresentação das fichas/sistemas de controle de tráfego e de manutenção dos veículos locados, não sendo possível inferir se os veículos foram ou não utilizados no desempenho da função parlamentar pelos senhores vereadores, e se a despesa foi realizada para atender interesse público.

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

→ Constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles extraídos do Sistema AUDESP, no tocante aos gastos com folha de pagamento (itens B.2.1 – Despesa de Pessoal e B.3.2 – Limite Constitucional), em descompasso com o Comunicado SDG n.º 34, e prejuízo aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64).

Item D.4.1 QUADRO DE PESSOAL:

- Criação de 47 cargos de provimento em comissão através da Resolução nº 01/2011, não prevista no programa específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme determina o art. 169, § 1º, II, da Constituição Federal;
- Os cargos criados de Assistente da Presidência (4) e Assistente Legislativo (42) não possuem atribuições definidas;
- Elevada representatividade dos cargos em comissão (91,37%) em relação ao total de cargos ocupados, em afronta aos princípios da razoabilidade e da moralidade, expressos na Constituição Federal e na Carta Paulista;
- Cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia ou assessoramento;
- Acúmulo das funções de Contador e Tesoureiro por um só servidor, desatendendo ao princípio da segregação de funções.

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

→ Conforme sistema AUDESP, a Origem entregou intempestivamente os documentos exigidos nos meses de janeiro, abril e novembro de 2011, e não houve atualização dos arquivos pertinentes à declaração de bens dos Agentes Políticos.



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



1.3. Quanto aos demais pontos de interesse na análise das contas anuais do Legislativo, verificou-se que as despesas realizadas ficaram abaixo da receita, com a conseqüente devolução do saldo não utilizado; não houve déficit financeiro; o resultado econômico positivo refletiu em crescimento patrimonial, da ordem de 11,80%, e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

O gasto total do Legislativo correspondeu a 3,89%, e a despesa com folha de pagamento, a 64,72%, de forma que observados os limite fixados no artigo 29-A, I e § 1º, da Constituição Federal.

Em relação ao subsídio dos agentes políticos, foram cumpridos os artigos 29, VI, “b”, VII, e 37, XI, da Carta Magna.

1.4. Notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 33), o Responsável pelas contas em exame, **Sr. Aluisio da Silva Pinheiro**, não se manifestou.

1.5. A **Assessoria Técnica**, sob o prisma econômico-financeiro, considerou passíveis de relevação as falhas anotadas nos **itens A.1 - Planejamento de Políticas Públicas** (informações incompatíveis no sistema AUDESP) e **B.3.3 – Subsídio dos Agentes Políticos** (*atraso na entrega da Declaração de Bens*), opinando pela regularidade da matéria, com ressalvas (fls. 34/36).

1.6. No âmbito jurídico, o **Órgão Técnico** afirmou que o conjunto de impropriedades, bem delineadas pela Fiscalização, seria suficiente para fulminar a pretensão de regularidade. Nessa conformidade, propôs a rejeição das contas (fls. 37/41), no que foi secundado pela **Chefia da ATJ** (fls. 42).

1.7. No mesmo sentido, e com base no artigo 33, III, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, opinaram o **Ministério Público de Contas** e a **SDG**, ressaltando as máculas elencadas no **item – D.4.1 Quadro de Pessoal** (fls. 43/47 e 52/55).

1.8. Assinado novo prazo (fls. 56/60), a **Câmara Municipal de Osasco** trouxe aos autos as justificativas de fls. 65/76, aduzindo, em síntese, que:

Item - C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO:

→ A prestação de serviços telefônicos existe há mais de 20 anos, anterior, portanto, à privatização do setor, e, durante o exercício de 2011, não sofreu



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



nenhuma modificação ou aditivo. Além disso, é feito o controle seletivo de ligações.

Item - C.2.1 CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO:

→ A assessoria e consultoria à Comissão de Economia e Finanças é eminentemente singular, e a empresa Estrateg demonstrou preencher o requisito da notoriedade na área especializada – orçamento, finanças públicas e planejamento orçamentário –, tanto que seu Presidente ocupa o cargo de Secretário de Finanças do Município de Santo André.

Item - C.2.2 EXECUÇÃO CONTRATUAL:

→ Não é possível tabular cada um dos deslocamentos urbanos realizados pelos vereadores, muito menos aferir os resultados – *“algo totalmente pessoal e aleatório – em razão de cada vereador atuar de um modo específico na persecução dos seus ideais políticos e no âmbito de sua atuação institucional e discricionariedade”*. Ademais, há cota mensal de combustível estipulada em 430 litros.

Item - D.4.1 QUADRO DE PESSOAL:

→ Historicamente, a Câmara de Osasco sempre recorreu à nomeação de cargos em comissão para o gabinete dos vereadores. A quantidade de comissionados é legal, vez que não há na Constituição Federal, tampouco na legislação, obrigação de comportamento diverso. O Município tem mais de 700 mil habitantes e comporta a relação de menos de 01 servidor por 1000 habitantes. É cediço, em direito, que nomeações para cargos em comissão incluem-se dentro da competência discricionária de cada ente, portanto, o mérito de tais nomeações não pode ser apreciado pelo Poder Judiciário ou por esse Tribunal de Contas.

1.9. MPC e SDG analisaram a documentação acrescida e reiteraram seus pareceres anteriores, pela **irregularidade** dos demonstrativos, eis que não afastadas as graves inadequações constatadas (fls. 78 e 82/85).

1.10. Incluído o feito na pauta da sessão do dia 1º/04/2014, desta E. Primeira Câmara, o Responsável, **Sr. Aluísio da Silva Pinheiro**, protocolou a petição de fls. 95/96, requerendo que fosse adiado o julgamento para apresentação de memoriais, posteriormente acostados às fls. 98/194.

Nessa oportunidade, argumentou-se que a Câmara mantém rígido controle dos gastos com telefonia, contando com vários dispositivos para tanto, um dos quais, inclusive, limite as ligações a no máximo 06 a 07 minutos.



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



Quanto à contratação da Estrateg, enquadra-se na hipótese de inexigibilidade, diante das características singulares dos serviços técnicos de consultoria, e da notória especialização do Presidente da citada empresa, ocupante do cargo de Secretário de Finanças no município de Santo André.

Além disso, houve cotação informal de preços, por telefone, cumprindo-se, desta forma, o disposto no artigo 15, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Por sua vez, a locação de veículos destinou-se à locomoção dos Vereadores, para desempenho das atividades legislativas, e foi reduzida de R\$ 622.005,56, em 2010, para R\$ 596.505,56, em 2011. É efetuado, ainda, rigoroso controle da observância à cota mensal individual de combustível, equivalente a 430 litros por mês.

Concluindo, noticiou a assinatura de ajuste com empresa especializada, visando à reformulação do quadro funcional, conforme documentos ora juntados.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Em análise, contas anuais do exercício de **2011** da **CÂMARA MUNICIPAL DE OSASCO**.

2.2. Embora constatada a observância aos limites constitucionais e legais, no que se refere ao âmbito econômico-financeiro dos demonstrativos, e alguns dos apontamentos possam ser objeto de recomendação, as graves inadequações remanescentes comprometem os demonstrativos.

2.3. Com relação ao apontado no item **B.3.3 SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS**, considero passível de relevação, por se tratar de falha formal, consistente em atraso no encaminhamento de cópias das declarações de Imposto de Renda dos vereadores.

2.4. Já no que concerne ao item **C.1.1 FALHAS DE INSTRUÇÃO**, cabe alertar à Edilidade de Osasco que a antiguidade de um Ajuste para prestação de serviços de telefonia não implica na sua perenidade. A privatização do setor gerou ampla oferta e grande competição no mercado, impondo-se ao gestor público que justifique a escolha da contratada, assim como o preço pactuado, ou, se o caso, realize licitação para contratação desse tipo de serviço.

Além disso, as compras de material de consumo, quando em importâncias superiores às hipóteses de dispensa, devem ser precedidas de procedimento licitatório.

Portanto, **RECOMENDO** à Origem que enquadre todas as suas despesas, quer as ordinárias, quer as excepcionais, aos moldes do que preceitua o artigo 37, XXI, da Carta Magna e a Lei Federal nº 8.666/93.

2.5. No que diz respeito ao item **C.2.2 EXECUÇÃO CONTRATUAL**, que aponta a falta de controle no uso de veículos oficiais, é plena a improcedência do argumento ofertado pela Origem sobre a impossibilidade de tabular as viagens dos vereadores, para demonstrar nexos de casualidade e pertinência, em razão da definição da agenda constituir disposição de absoluta discricionariedade de cada parlamentar.



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



Com efeito, não há incompatibilidade entre o controle de gastos e o exercício do poder discricionário, vez que, entre os dois, existe o vínculo comum do interesse público. A discricionariedade é poder-dever que somente se justifica em razão da necessidade de satisfação dos interesses coletivos, e, nessa qualidade, não resulta da ausência de regulamentação legal, mas sim da possibilidade de ordená-la. Ademais, o controle do gasto público é pressuposto de sua própria legalidade.

Nessa conformidade, **RECOMENDO** à Câmara Municipal de Osasco que efetue maior controle dos deslocamentos de veículos oficiais, assim como dos gastos deles decorrentes, discriminando o destino, a motivação, a distância, os horários e todos os demais dados necessários à posterior aferição de pertinência e comedimento da despesa.

2.6. Por sua vez, no que tange aos itens **D.3 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP** e **D.6 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**, compete, ainda, **RECOMENDAR** à Edilidade que respeite a forma e os prazos previstos nas Instruções vigentes para a remessa de documentos e informações a esta Corte via Sistema AUDESP, evitando cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios.

2.7. Consignadas as ocorrências que comportam alertas e recomendações, passo ao exame de **falhas de especial gravidade**, que, face às circunstâncias demonstradas neste processado, comprometem de forma irremediável o presente demonstrativo.

2.7.1. A primeira, anotada no item **c.2.1 CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO**, consiste na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da Estrateg Consultoria Ltda., pelo valor total de R\$ 219.984,00.

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.

Da falta de prova de inviabilidade de competição e de enquadramento do objeto dispositivo legal supracitado decorre a conclusão de patente



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



inobservância aos princípios da legalidade, isonomia, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa para a administração, assim como ao preceito constitucional da economicidade, agravado, no caso, pela ausência de prova formal de sua razoabilidade ou consonância com os preços praticados no mercado à época.

Patente, assim, a 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.

Ainda neste tocante, é necessário destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas é contrária à contratação de comissionados ou terceirizados para desempenho de atividades burocráticas e inerentes à rotina do Órgão. Para tanto, devem ser nomeados servidores efetivos, admitidos mediante concurso público, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal.

2.7.2. Concorre para a emissão de juízo desfavorável às contas a impropriedade assinalada no item - **D.4.1 QUADRO DE PESSOAL**, qual seja, a criação de 47 cargos de provimento em comissão, por meio de resolução e sem respaldo na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e que, assim como outros tantos já criados e providos pela Edilidade, não possuem atribuições definidas, o que agrava a significativa desproporcionalidade na composição da estrutura funcional da Câmara Municipal de Osasco.

Com efeito, é de 326 o número de cargos efetivos no Legislativo, dos quais apenas 44 encontram-se ocupados, contrapostos com 480 funções de livre provimento, dos quais 466 estão preenchidas. Ou seja, 91,37% do Quadro de Pessoal da Edilidade são formados por comissionados, em afronta aos princípios da razoabilidade¹ e da moralidade, expressos na Constituição Federal.

¹ *Ensinamento do eminente jurista Celso Antônio Bandeira de Mello acerca dos princípios em comento: “as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. (...) Em rigor, o princípio da proporcionalidade não é senão faceta do princípio da razoabilidade. Merece um destaque próprio, uma referência especial, para ter-se maior visibilidade da fisionomia específica de um vício que pode surgir e entremostar-se sob esta feição de desproporcionalidade do ato, salientando-se, destarte, a possibilidade de correção judicial arrimada neste fundamento”. (In Curso de Direito Administrativo. 17ª Ed. São Paulo. 2004. Malheiros Editores. Pág.101).*



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



Importante salientar que, para se estabelecer o equilíbrio entre tais cargos, deve-se levar em conta o fato de que os efetivos são inerentes à estrutura funcional, enquanto os de livre provimento constituem exceção, cuja existência é restrita às hipóteses funcionais dispostas no artigo 37, V, da Carta Magna.

Essa lógica estabelece um patamar mínimo de razoabilidade que não comporta quantidade superior ou equivalente de servidores *comissionados*, em relação aos concursados. Claro está, portanto, que há, no caso em tela, um desvirtuamento artificial, com propósito de esvaziar a via democrática do concurso público, que é a regra republicana consagrada no Pacto Federativo de 1988, cujo artigo 37, II, preceitua que “**a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**”.

Há que sopesar, ainda, outros agravantes, tais como a generalizada omissão na definição de atribuições, e o caso pontual de acúmulo de funções técnicas de tesoureiro e contador.

Sem embargo da reprovação da matéria em análise, **DETERMINO** à Origem que proceda à reestruturação de sua estrutura funcional, à luz das ponderações exaradas no julgado.

2.8. Diante do exposto, **VOTO**, nos termos do artigo 33, III, “b”, da Lei Complementar nº 709/93, pela **IRREGULARIDADE** das contas anuais de **2011** da **Câmara Municipal de Osasco**, excetuados os atos porventura pendentes de apreciação por esta Casa.

2.9. **VOTO**, também, pela aplicação de **MULTA** ao **Sr. Aluísio da Silva Pinheiro**, Presidente do Legislativo à época, em importância correspondente a **200 (duzentas) UFESPs**, com fundamento nos artigos 36, parágrafo único, e 104, I e II, da Lei Complementar nº 709/93.

Após o trânsito em julgado:

(i) **Notifique-se** o **Sr. Aluísio da Silva Pinheiro**, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, comprove o recolhimento da sanção pecuniária



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



imposta. Na hipótese de omissão do Responsável, adote o Cartório as providências de praxe;

(ii) **Remeta-se** cópia da decisão, mediante ofício, à **Câmara Municipal de Osasco**, para que tome ciência das **recomendações** nela consignadas, alertando-lhe sobre a possível aplicação do disposto nos artigos 33, § 1º, e 104, I, II, III e VI, da Lei Complementar, na hipótese de descumprimento;

(iii) **Encaminhe-se** cópia do relatório de Fiscalização, das manifestações dos Órgãos Técnicos e do MPC, bem como do presente ato decisório ao **Ministério Público do Estado de São Paulo**, para as medidas que entender pertinentes.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO