



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO DR. SAMY WURMAN

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 09.09.14

ITEM Nº 087

TC-002144/026/12

Câmara Municipal: Castilho.

Exercício: 2012.

Presidente(s) da Câmara: Sebastião Reis de Oliveira.

Advogado(s): Carlos Eduardo Cano.

Acompanha(m): TC-002144/126/12.

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-15 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-15 - DSF-I.

Gastos com folha de pagamento: CF, artigo 29-A, § 1º	52,17% <sup>1</sup> da receita efetivamente realizada
Despesa total do Legislativo: CF, artigo 29-A, caput –	5,22% <sup>2</sup>
Remuneração dos agentes políticos:	Regulares
Execução Orçamentária:	Devolução de R\$ 2.195,99 <sup>3</sup>
Gastos com pessoal x Receita Corrente Líquida:	3,24% <sup>4</sup>

<sup>1</sup> **Gastos com folha**

Repasses total da Prefeitura

2.902.323,07

Despesas com folha de pagamento

1.513.999,04

Despesa com folha ÷ Transferências realizadas

52,17%

Percentual máximo

70,00%

<sup>2</sup> **Despesa geral da Câmara - limite de 6% da receita do exercício anterior**

População do Município

18.003

Receita Tributária Ampliada do exercício anterior

55.555.445,87

Percentual máximo permitido

7,00%

Valor permitido para repasses

3.888.881,21

Total de despesas do exercício

2.900.127,08 5,22%

<sup>3</sup> **Execução Orçamentária**

Ex.	Previsão Final	Repassados (Bruto)	Resultado	%	Devolução
2008	2.119.242,83	2.119.242,83	-		30.136,06
2009	2.086.000,00	2.228.000,00	142.000,00	6,81%	157.456,79
2010	2.320.000,00	2.294.745,46	(25.254,54)	-1,09%	7.877,18
2011	2.506.000,00	2.506.000,00	-		3.485,75
2012	3.048.000,00	3.048.000,00	-		2.195,99
2013	3.912.000,00				

<sup>4</sup> **Despesas de pessoal em relação à RCL**

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
<b>% Permitido Legal</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>
Gastos - A	1.757.902,33	1.946.160,43	2.037.134,21	2.246.854,12
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
<b>Gastos Ajustados - D</b>		<b>1.946.160,43</b>	<b>2.037.134,21</b>	<b>2.246.854,12</b>
RCL - E	63.449.006,28	66.004.684,50	67.907.310,88	69.373.012,06
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
<b>RCL Ajustada - H</b>		<b>66.004.684,50</b>	<b>67.907.310,88</b>	<b>69.373.012,06</b>
<b>% Gasto = A / E</b>	<b>2,77%</b>	<b>2,95%</b>	<b>3,00%</b>	<b>3,24%</b>
<b>% Gasto Ajustado = D / H</b>		<b>2,95%</b>	<b>3,00%</b>	<b>3,24%</b>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Cuidam os autos da prestação de contas da Câmara Municipal de **CASTILHO**, relativas ao exercício de 2012.

A inspeção ficou a cargo da **Unidade Regional de Andradina – UR/15** e, conforme Relatório de fls. 09/27, foram apontadas as seguintes ocorrências:

**A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Aprovação das Peças de Planejamento (PPA, LDO) não contemplando integralmente os requisitos previstos na legislação, ou seja, registram inadequados indicadores, unidades de medidas e quantidades estimada e realizada, por programa e ações de governo, que não permitem avaliar e mensurar se os resultados das ações governamentais são eficazes e efetivos, em ofensa aos princípios da eficiência e da transparência na Gestão Pública responsável.

**A.2 - DO CONTROLE INTERNO**

A Câmara não dispõe de estrutura organizacional para efetuar os controles de modo a avaliar a administração pública sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

**B.4.1.1 - DEPÓSITOS DE FGTS A SERVIDORES COMISSIONADOS**

A Câmara efetua depósito de FGTS a servidores comissionados, em desacordo com decisões deste Tribunal e da Justiça Trabalhista.

**C.1 - FORMALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CONTRATOS**

Erro na modalidade de licitação informada ao Sistema AUDESP.

**C.1.1 - FALHAS DE INSTRUÇÃO**

Exigências em edital de licitação que fez restringir possíveis interessados em participar do certame licitatório.

**D.3.1.1 - CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO**

Os cargos providos em comissão superam em 125% os cargos efetivos, ferindo os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e da moralidade;  
Cargos de provimento comissionado em desacordo com o disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

**D.6.b - INSTRUÇÕES**

Não encaminhamento e entrega intempestiva de documentos ao Sistema AUDESP.

**D.6.c - RECOMENDAÇÕES**

Atendimento parcial às recomendações exaradas nas contas dos exercícios de 2009 e 2010.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Subsidiou o exame das contas o Expediente TC-2144/126/12, que trata do Acompanhamento da Gestão Fiscal.

O Responsável pelas contas e Ordenador de Despesas do período, assim como a atual Presidência foram regularmente notificados, sendo apresentadas suas justificativas, pugnando pela regularidade dos demonstrativos (fls. 36/43).

Em síntese, no que se refere ao planejamento das políticas públicas, considera que até o momento da elaboração da lei orçamentária não havia qualquer regulamentação ou norma a respeito contestando a ocorrência de irregularidades e que seu procedimento estava devidamente amparado pela Lei Federal n. 4.320/64.

Sobre o controle interno, ressalta que foi aprovada a Lei Municipal n° 2.392/13 que criou no âmbito do Poder Legislativo de Castilho, o sistema de Controle Interno, nos termos do Comunicado SDG 32/2012, e que foram efetuados os relatórios do responsável antes da edição da Lei Municipal n° 2.392/2013.

Quanto ao apontamento de que foram efetuados depósitos de FGTS a servidores ocupantes de cargos em comissão, diz que se aplicam ao caso as disposições da Consolidação das Leis do Trabalho compatíveis com o seu regime constitucional de livre nomeação, designação e exoneração, além das normas previstas na legislação municipal.

Entende que não houve má fé e que assim sempre se procedeu, mencionando entendimento do TRT - Tribunal Regional do Trabalho – 15ª Região, Campinas (Súmula n° 29):

*"Servidor público. Regime jurídico da CLT. Cargo em comissão. Depósitos do FGTS. Devidos. O servidor público, submetido ao regime da CLT e investido em cargo em comissão, faz jus ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço."*

Ressalta, em relação ao apontamento sobre o erro na modalidade de licitação ao Sistema AUDESP, total ausência de dolo ou má-fé, que não compromete a lisura da prestação de contas.

Quanto as exigências em edital de licitação restringindo possíveis interessados em participar do certame licitatório para contratação de empresa para fornecimento do vale alimentação aos servidores da Câmara Municipal, anota que o programa foi criado pela Lei Municipal n° 1842/2008, sustentando que não se trata de restringir a participação, mas sim, garantir melhores condições para os servidores, para aumentar a aceitação junto à rede de comércio.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Sobre os cargos de provimento em comissão, informa que foi aprovada a Lei Municipal n° 2.361/2013, visando regularizar o quadro funcional, estabelecendo a função, requisitos para investidura e carga horária para todo o quadro de servidores.

Justifica as impropriedades em relação aos lançamentos do sistema AUDESP, pelo fato de que, anteriormente, um único servidor era responsável pela contabilidade, tesouraria e setor de pessoal, fato que somente foi regularizado após a realização de concurso público, quando então se procurou normalizar os envios dos relatórios.

Anuncia que foi editada a Portaria n° 06/2012, a qual determina que seja efetuado o eficaz controle de gastos com combustíveis, com as despesas de adiantamentos e no envio dos relatórios do sistema AUDESP.

Encerrando as justificativas, pleiteia o acolhimento dos argumentos oferecidos para o fim de ser considerada regular a apresentação das contas do exercício de 2012.

Assessoria Técnica, sob o aspecto econômico-financeiro, atestou o cumprimento dos limites constitucionais e aqueles estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, anotou sua opinião pela **regularidade com ressalva** dos demonstrativos.(fls.84/87).

Sob o prisma Jurídico, a Assessoria Técnica acolhe as justificativas apresentadas pela origem e manifesta-se ao final pela **regularidade com ressalva** das contas (fls.88/91).

Sendo assim, sua i. Chefia opinou pela **regularidade com ressalva** das contas, nos termos do art. 33, II, da LC 709/93 (fls. 92).

O Ministério Público de Contas se manifesta pela **irregularidade das contas**, ante as falhas constatadas pela fiscalização que, a seu ver, não foram suficientemente esclarecidas pela defesa (fls.93/102), sobretudo pelo depósito de FGTS aos servidores comissionados e pela verificação de que os tais cargos superam em 125% os efetivos, ferindo os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e da moralidade, além do desacordo entre as atribuições reais e o permissivo disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal (chefia, direção, assessoramento).

Solicitada a se manifestar, a SDG entende que a reincidência da falha destacada no item “Quadro de Pessoal” (a manutenção de um número maior de servidores comissionados do que de caráter efetivo) e o pagamento de FGTS a esses funcionários são motivos suficientes para ensejar a **irregularidade das contas**.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Nessa conformidade, opinou pela irregularidade das contas, nos termos do art. 33, III, “a” e “b”, da Lei Complementar nº 709/93, e envio de cópias dos autos ao Ministério Público do Estado (fls. 104/108).

O interessado obteve vistas dos autos ao final da instrução.

Este processo constou da pauta de trabalho da Sessão deste E. Tribunal Pleno de 22.07.2014, tendo sido retirado para fins do disposto no artigo 105, I, do Regimento Interno desta E. Corte.

Após solicitar e ter deferida nova vista dos autos pelo prazo de dez dias, nada mais foi juntado aos autos pela defesa (fls.111/114).

É o relatório.

GCCCM-23



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



**GCCCM**

**PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 09/09/2014 – ITEM 087**

**Processo:** TC-2144/026/12  
**Assunto:** Contas Anuais da Câmara Municipal de Castilho  
**Exercício:** 2012  
**Presidente:** Sr. Sebastião Reis de Oliveira  
**Período:** 1º.01 a 31.12.2012  
**Acompanha(m):** TC-2144/126/12 (Acessório 1 – Acompanhamento da Gestão Fiscal).

<b>Gastos com folha de pagamento: CF, artigo 29-A, § 1º</b>	52,17% da receita efetivamente realizada
<b>Despesa total do Legislativo: CF, artigo 29-A, caput –</b>	5,22%
<b>Remuneração dos agentes políticos:</b>	Regulares
<b>Execução Orçamentária:</b>	Devolução de R\$ 2.195,99
<b>Gastos com pessoal x Receita Corrente Líquida:</b>	3,24%

A Origem cumpriu adequadamente os limites estabelecidos para as despesas gerais, nos gastos com a folha de pagamento em relação à Receita Corrente Líquida e, também, quanto à fixação e pagamentos dos agentes políticos, conformados ao estabelecido na Constituição Federal.

A execução orçamentária foi equilibrada, com a devolução de R\$ 2.195,99 ao Executivo.

Sobre as falhas relativas ao controle interno, a próxima fiscalização deverá verificar a implantação do sistema aprovado pela Lei Municipal nº 2.392/13, o qual, segundo a origem, obedeceu todos os termos do Comunicado SDG 32/2012.

A Edilidade deve ter especial atenção na aprovação das Peças de Planejamento (PPA, LDO), que devem contemplar integralmente os requisitos previstos na legislação, com adequados indicadores, unidades de medidas e quantidades estimada e realizada, por programa e ações de governo, que permitam avaliar e mensurar se os resultados das ações governamentais foram eficazes e efetivos.

Da mesma forma, cabem recomendações para que se evite o envio de informações equivocadas e extemporâneas ao Sistema AUDESP, trazendo a correta modalidade de licitação e a utilização de exigências em edital de licitação que possa restringir possíveis interessados em participar do certame licitatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Em que pesem esses aspectos, os órgãos técnicos desta Corte verificaram a reincidência de falha que afronta o disposto no artigo 37, incisos II e V da Constituição Federal, capaz de inquinar os demonstrativos em exame, segundo jurisprudência desta E. Corte.

Refiro-me à composição do quadro de pessoal, tendo em conta que dos 27 cargos ocupados, 12 são efetivos e 15 de provimento em comissão, o que demonstra que o Legislativo não vem privilegiando o concurso público exigido pelo artigo 37, II, da Constituição Federal.

Agravando ainda mais a situação, alguns cargos não possuem as características de direção, chefia e assessoramento previstas no inciso V, da mesma norma legal.

Aliás, observo que essa situação foi objeto de recomendação nas contas de 2008 (TC-41/026/08, publicação em 30-09-2011), de 2009 (TC-0685/026/09, decisão publicada em 24.08.2012), portanto, com tempo hábil para que o responsável pudesse regularizar a situação.

É preciso ressaltar que a regra para ingresso no serviço público é o certame, processo pelo qual a Administração escolhe os mais aptos ao desenvolvimento dos serviços, mediante a aprovação em concurso de provas ou provas e títulos.

Sendo assim, as atividades técnicas e burocráticas devem ser, necessariamente, realizadas por servidores concursados, em cumprimento dos princípios que regem a Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal) e, ainda, em favor da profissionalização do funcionalismo.

Em outras palavras, a investidura para cargos em comissão é a exceção constitucional, aceita para situações em que as atividades sejam transitórias e excedam à mera burocracia administrativa, porque detêm o elemento de confiança.

Não é o que se observa na Câmara Municipal de Castilho.

O quadro de pessoal da Câmara é composto por 29 cargos, sendo 15 de provimento em comissão e 14 de caráter efetivo, revelando, assim, uma inversão na ordem estabelecida pelo Texto Constitucional.

Destaco que dos quinze (15) cargos em comissão existentes, todos estão ocupados e, dos quatorze (14) cargos efetivos, apenas 12 estão providos.

Assim, os cargos em comissão superam em 125% os cargos efetivos, em inobservância ao artigo 37, incisos II e V da Constituição Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Assim, entendo que tal mácula não pode ser relevada e possui gravidade suficiente para comprometer as contas em exame, a exemplo do que foi decidido por esta e. Primeira Câmara nos autos que examinaram as contas de 2009 do Poder Legislativo do Município de Campinas (TC-0681/026/09 - Sessão de 18/02/2014), de Jacareí (TC-2208/026/10 – Sessão de 20.08.2013), ambos sob minha relatoria, além do TC-2952/026/11, que tratou das contas de 2011 da Câmara Municipal de São José da Bela Vista, sob a relatoria do Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

Contribui, ainda, para a reprovação das contas, o recolhimento do FGTS aos servidores comissionados.

Bem destacam os órgãos técnicos e MPC que o ocupante do cargo em comissão não pode fazer jus a verbas que são garantidas àqueles que estão imunes à demissão *ad nutum*.

Isto se aplica até mesmo em relação à questão do enquadramento do servidor comissionado, se regime único municipal ou celetista, porque ainda sob a égide da CLT, o recolhimento não é devido, conforme decisão proferida pela 8ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho, em sede de Recurso de Revista (Processo nº 707/2003/079-15-40 DJ de 20/03/09):

*“O ocupante de cargo em comissão, mesmo em contrato regido pela CLT, não faz jus ao pagamento de aviso prévio, FGTS e multa de 40% do FGTS, por se tratar de contratação a título precário, sem nenhuma garantia, sendo o cargo de livre nomeação e exoneração, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal. Recurso de Revista conhecido e provido” (g.n.)*

Nesse sentido, menciono as decisões trazidas pela SDG nos autos do TC- 1176/026/09 (2ª Câmara, sessão de 14/06/11) e TC-992/026/09 (1ª Câmara, sessão de 05/07/11).

Desta forma, determino à Câmara Municipal que cesse o recolhimento do FGTS dos servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão.

Nessas condições, com base no artigo 33, inciso III, “b” da Lei Complementar nº 709/93, voto pela **irregularidade** das contas da **Câmara Municipal de CASTILHO**, relativas ao exercício de 2012.

Nos termos do artigo 104, incisos II e VI, da Lei Complementar Estadual n. 709/93, proponho que seja aplicada ao Responsável pelas contas pena de multa, cujo valor, diante da natureza das infrações praticadas, fixo ao equivalente pecuniário de 300 UFESPs (trezentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), para recolhimento no prazo de 30 dias.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Oficie-se ao atual Presidente da Câmara, transmitindo recomendações para que realize a devida formalização dos certames licitatórios, em atendimento aos princípios da transparência e economicidade; implemente um sistema de controle interno efetivo, com a produção de relatórios periódicos; regularize as divergências entre valores apurados “in loco” daqueles informados ao Sistema Audep.

Determino a expedição de ofício ao Ministério Público do Estado, encaminhando cópia desta decisão (relatório e voto).

Estão excetuados os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

Expeçam-se os ofícios de praxe.

**GCCCM-23**