



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



15-03-16

SEB

=====

30 TC-002490/026/14

Câmara Municipal: Itatiba.

Exercício: 2014.

Presidente da Câmara: Vitório Massaru Bando.

Advogados: Antonio de Carvalho, Luis Gustavo Fattori e outros.

Acompanha: TC-002490/126/14.

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

=====

População	111.620
Despesa Total – art. 29-A CF (até 7% da receita do ano anterior)	5,38%
Folha de Pagamento – art. 29-A, §1º, CF (até 70% do repasse bruto)	57,68%
Gastos com Pessoal – artigo 20, III, “a”, da LRF (até 6% da RCL).	2,42%
Subsídios – art. 29, VI, CF (até 20% a 75% do Deputado Estadual)	50%
Despesa com Remuneração de Vereadores – art. 29, VII, CF (até 5% da RCL)	0,84%
Recolhimentos dos encargos sociais	Em ordem
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada	Não houve
Pagamento de Sessões Extraordinárias	Não houve
Repasses de Duodécimos	Em ordem

ATJ: regulares e MPC: irregulares

1. RELATÓRIO

1.1 Em exame as contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE ITATIBA**, exercício de 2014.

1.2 A inspeção *in loco* apontou o seguinte (fls. 10/29):

a) **Gastos com Combustível:** a Prefeitura Municipal arca com as despesas de abastecimento da frota da Câmara Municipal, além de inexistir controle desses dispêndios por parte do Legislativo;

b) **Falhas de Instrução:** em relação ao Convite nº 03/2014 (reforma do saguão da Câmara), o Legislativo realizou pesquisa de preços e apresentou planilha orçamentária no valor de R\$ 66.419,72, porém, a proposta da única empresa interessada no certame, no montante de R\$ 99.598,00, foi aceita pela Administração e contratada, não sendo apresentadas justificativas para a diferença de valores. Quanto ao Convite



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



nº 08/2014 (instalação de grade expandida para instalação de ar condicionado), a planilha orçamentária fixou o valor estimado da licitação em R\$ 21.942,00 e a quantidade correspondente em 47,7m², porém, foi contratado com a empresa vencedora do certame o pagamento de R\$ 40.754,00, relativo à 142m², não sendo apresentadas justificativas pela Câmara para tal discrepância;

c) **Quadro de Pessoal**¹: no exercício em apreço foram nomeados 20 servidores para cargos em comissão. A ocupação destes cargos equivale a mais de 90% dos postos de trabalho permanentes preenchidos, sendo falha recorrente que causou a reprovação das contas de 2011 e 2012 da Câmara Municipal de Itatiba. Além disso, nenhum dos cargos em comissão possui atribuições de direção, chefia e assessoramento;

d) **Atendimento às Normas e Recomendações desta Corte**: não foram cumpridas as determinações consignadas em decisões anteriores, como regularizar o quadro de pessoal (TCs-002188/026/12 e 002497/026/11).

1.3 O Responsável (fls. 40/845) apresentou sua defesa:

a) **Gastos com Combustível**: o relatório da Fiscalização da Câmara, do exercício de 2013, afirmou que “o gasto com combustível se mostrou compatível com o número de veículos da Câmara”, além de que tais dispêndios beneficiaram todos os Vereadores, sendo realizados sem excessos em viagens, diligências e deslocamentos inerentes ao exercício parlamentar, o que manifesta a prudência no trato da coisa pública, em patamares módicos e razoáveis;

b) **Falhas de Instrução**: no tocante ao Convite nº 03/2014, o engenheiro contratado para prestar serviços de consultoria técnica em engenharia, supervisão e acompanhamento de obras, esclareceu que em 29 de agosto de 2014 foi apresentada Planilha Quantitativa Orçamentária

1

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Efetivos	7	12	6	6	1	6
Em comissão	66	65	65	64	1	1
Total	73	77	71	70	2	7
Temporários	2013		2014		Em 31.12 de 2014	
Nº de contratados						

2



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



de R\$ 66.419,72 para a execução da obra de reforma de espaço físico para adaptação numa galeria junto ao saguão da Câmara Municipal, porém, nessa planilha foram considerados apenas os custos diretos, constituídos pelos materiais, equipamentos e mão de obra, sendo que os custos indiretos, relativos ao acompanhamento pelo engenheiro responsável, funcionários administrativos, custos de mobilização e desmobilização, não foram levados em conta. Além disso, apesar de constar, na referida planilha, grifo referente à inclusão de B.D.I. – Bonificação ou Benefício e Despesas Indiretas nos custos unitários, na verdade, isso não ocorreu, sendo que o respectivo percentual pode variar entre 30% e 40% do custo total. Em relação ao Convite nº 08/2014, não houve contratação de quantidade superior à prevista na planilha orçamentária, sendo ajustada com a empresa vencedora do certame licitatório a entrega de 47,7m², ou 79,5 metros lineares, de grade expandida de aço zincado para fixação dos aparelhos de ar condicionado junto à platibanda da cobertura do prédio da Câmara Municipal, nos termos do correspondente Edital. O valor contratado foi, na verdade, de R\$ 22.816,50 (a estimativa era de R\$ 21.942,00), e não R\$ 40.754,00 (cf. proposta da empresa vencedora da licitação), sendo que o saldo remanescente do empenho nº 814 (R\$ 17.937,50) foi devolvido à municipalidade. Aliás, o engenheiro contratado para prestar serviços de consultoria técnica havia alertado que a quantidade proposta pelo proponente MB Comércio de Calhas Itatiba Ltda., escolhida pela Comissão de Licitações, deveria ser reduzida, mantido o valor unitário, passando então todo o fornecimento de material e de serviço de mão de obra a totalizar R\$ 22.816,50. Com efeito, somente foram pagos à contratada os serviços efetivamente prestados, conforme prova em anexo (cf. fls. 310/313);

c) **Quadro de Pessoal:** a Câmara Municipal, após firmar Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Estado de São Paulo, no sentido de promover reestruturação administrativa, de forma a manter somente o quantitativo de cargos indispensável ao atendimento das necessidades do Legislativo, editou a Resolução nº 17, de 11-12-14, estando o apontamento devidamente superado (cf. fls. 355/361);

d) **Atendimento às Normas e Recomendações desta Corte:** a Câmara Municipal não está omissa ou inerte às recomendações deste Tribunal, ao contrário, toma as providências necessárias, em razoável



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



lapso temporal, especialmente no que concerne à situação de seu Quadro de Pessoal.

1.4 A **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 846/848) observou que a execução orçamentária foi equilibrada, que não houve déficit financeiro e que os limites legais para a despesa total do Legislativo, folha de pagamento, remuneração de Vereadores, subsídios e pessoal foram todos respeitados. Concluiu pela **regularidade** das contas, nos termos do artigo 33, I, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

A **Unidade Jurídica da ATJ** (fls. 849/853) opinou pela **regularidade** das contas, com proposta de **recomendações** ao Legislativo para que promova a devida licitação para a contratação de fornecimento de combustível utilizado por sua frota e atente para os ditames da Lei de Licitações.

A **Chefia da ATJ** (fl. 854) manifestou-se pela **regularidade** das contas, sem prejuízo das **recomendações** propostas pela sua preopinante.

1.5 O **Ministério Público de Contas** (fls. 855/856) pugnou pela **irregularidade** das contas da Câmara Municipal de Itatiba, pela falha recorrente no item o Quadro de Pessoal (excesso de cargos em comissão), com proposta de **determinação** ao Legislativo para que adote providências quanto à revisão de seu Quadro de Pessoal, assim como **recomendações** quanto aos itens “Gastos com Combustível”, “Falhas de Instrução” e “Atendimento às Normas e Recomendações do Tribunal”.

1.6 Os autos informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 9.832.036,70, correspondentes a **5,38%** da Receita Tributária Ampliada do Exercício Anterior do Município (R\$ 184.633.021,76), ficando abaixo dos 6% permitidos pelo artigo 29-A, II, da CF², diante do número de habitantes (111.620, cf. fl. 14). A despesa com folha de pagamento, para os fins do artigo 29-A, §1º, da mesma Constituição³ foi de R\$ 5.728.517,59,

² “Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (...)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;”

³ “Art. 29-A. (...)



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



correspondentes a **57,68%** do repasse líquido realizado pela Prefeitura (R\$ 9.932.036,70, cf. fl. 15), abaixo do limite máximo permitido de 70%. O repasse de duodécimos foi feito conforme previsto, sendo suficiente para suprir as despesas do Legislativo e para devolução de R\$ 628.128,34 à Prefeitura (cf. fl. 12). O Legislativo despendeu com pessoal e reflexos R\$ 6.910.092,23, equivalentes a **2,42%** da Receita Corrente Líquida do Município (R\$ 286.076.253,87, cf. fl. 12), abaixo do limite máximo permitido de 6%, fixado pelo artigo 20, III, “a”, e do limite prudencial de que trata o artigo 22, parágrafo único, ambos, da LRF⁴ (5,70%). Os recolhimentos relativos ao INSS e FGTS foram realizados a contento. Os subsídios⁵ dos (17) agentes políticos observaram as regras estabelecidas pela Constituição Federal⁶ (cf. fls. 15/17), na medida em que o limite de 50% do subsídio pago a Deputado Estadual, bem como o patamar de 5% da

§1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.”

⁴ “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: (...)”

⁵ Os subsídios dos Vereadores e do Presidente da Câmara Municipal (R\$ 6.391,58) foram fixados por Resolução. Por meio de lei, houve RGA de 5,82%, atendendo, de modo geral e igual, a Vereadores e servidores da Câmara.

⁶ “Art. 29. (...)

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (...)

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (...)

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;”

“Art. 37. (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o §4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”



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



receita do Município para o total da despesa com a remuneração dos Vereadores (R\$ 1.546.052,89 = **0,84%** da Receita Tributária Ampliada do Exercício Anterior), foram respeitados.

1.7 Contas anteriores:

2010: **regulares**, com **recomendações** ao Legislativo para que passe a autorizar a abertura de créditos suplementares em patamar compatível com a inflação estimada para o período, observe o artigo 68 da Lei Federal 4.320/64, discrimine adequadamente as despesas efetuadas por meio de adiantamentos, cumpra as prescrições da Lei Federal nº 8.666/93 e atente às Instruções e às recomendações deste Tribunal (TC-001839/026/10, decisão transitada em julgado em 21-03-13).

2011: **irregulares** (por conta de deficiências no Quadro de Pessoal – cargos em comissão em excesso e sem características de direção, chefia e assessoramento), com **recomendações** (TC-002497/026/11, DOE-SP de 21-05-14).

2012: **irregulares** (por conta de deficiências no Quadro de Pessoal – cargos em comissão em excesso e sem características de direção, chefia e assessoramento), com **recomendações** (TC-002188/026/12, decisão transitada em julgado em 19-10-15).

2013: **irregulares** (por conta de deficiências no Quadro de Pessoal – cargos em comissão em excesso e sem características de direção, chefia e assessoramento), com **recomendações** (TC-000085/026/13, DOE-SP de 19-01-16).

2. VOTO

2.1 A Câmara Municipal de Itatiba cumpriu os limites constitucionais e legais de despesa total, de despesas com folha de pagamento e de despesas com pessoal, recolheu a contento os encargos sociais e pagou os subsídios aos agentes políticos em consonância com as regras estabelecidas pela Constituição Federal.

Entretanto, a Equipe de Fiscalização apontou falhas nos demonstrativos do Legislativo local que, apesar de considerá-las insuficientes para fulminar as contas ora examinadas, entendendo passíveis de recomendações ao Presidente do órgão.

2.2 Quanto aos “**Gastos com Combustível**”, não consta dos autos o quantitativo de despesas da Câmara Municipal nesta rubrica, uma vez que a Prefeitura local é a responsável pelo abastecimento da frota do



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



Poder Legislativo.

Entendo que tal prática se caracteriza como omissão de despesa, não podendo ser aceito que o Executivo de Itatiba, à conta de suas próprias dotações, banque irregularmente dispêndios inerentes à Câmara Municipal, distorcendo as peças contábeis desta, principalmente porque a Casa de Leis recebe transferências constitucionais justamente para arcar com suas despesas operacionais e administrativas.

Assim, **recomendo** ao Legislativo que regularize imediatamente a questão, passando a ter controle próprio do consumo e quilometragem de seus veículos, justificando, inclusive, os objetivos das viagens por meio de relatórios periódicos, a fim de evitar questionamentos futuros sobre o interesse público nos respectivos deslocamentos.

2.3 No que se refere às “**Falhas de Instrução**”, apesar da disparidade entre os valores apresentados nas planilhas orçamentárias, correspondentes aos Convites nºs 03/2014 e 08/2014, e os valores ofertados pelas empresas contratadas, entendo que as justificativas apresentadas pela Origem podem ser acolhidas.

A Câmara Municipal realizou pesquisa de preço com o intuito de contratar empresa capacitada para reformar o saguão da Câmara, apresentando planilha orçamentária no valor de R\$ 66.419,72 (Convite nº 03/2014). Ocorre que apenas uma empresa apresentou proposta, ofertando serviços e materiais que totalizaram R\$ 99.598,00, sendo aceita e contratada pela Administração (cf. fls. 61/70 do Anexo).

O engenheiro contratado pelo Legislativo para prestar serviços de consultoria técnica, supervisão e acompanhamento das obras esclareceu que na referida planilha foram considerados somente custos diretos (materiais e mão de obra), não levando em conta gastos com empregados administrativos e mobilização/desmobilização no início e no final da obra (fls. 172/173).

Considerando tais esclarecimentos, considerando que no respectivo Edital de Licitação não houve fixação de preço máximo (fls. 112/122) e considerando que a Fiscalização não encontrou deficiências no procedimento licitatório, tampouco na instrução formal do correspondente contrato (cf. fl. 21), relevo a impropriedade, porém, **recomendo** ao Legislativo que, antes de fixar valores em planilha



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



orçamentária, realize pesquisa de preços com mais eficiência, englobando todos os componentes para a conclusão da obra pretendida, a fim de evitar situação conflituosa como a verificada neste item, ensejando, inclusive, reprovação do contrato por esta Corte e determinação para o ressarcimento ao erário do valor extraordinário despendido pela Câmara.

E mais, **recomendo** à Câmara Municipal que, doravante, em situações similares, refaça a planilha orçamentária e realize nova licitação, a fim de permitir que outras empresas se interessem em participar da disputa, frente aos novos valores apresentados.

No tocante ao contrato firmado a partir do Convite nº 08/2014, visando à instalação de grade para ar condicionado, a empresa contratada havia apresentado o preço de R\$ 40.754,00, mas lhe foi pago somente o valor de R\$ 22.816,50 (cf. fls. 94/95 do Anexo, e fls. 310/312 destes autos), de acordo, portanto, com o previsto na correspondente planilha orçamentária (R\$ 21.942,00, cf. fl. 82 do Anexo).

A disparidade entre o valor orçado pela Câmara e o oferecido pela empresa, que mesmo assim foi contratada, realmente merece represália, porém, considerando os esclarecimentos ofertados pela defesa, considerando que não houve prejuízos ao erário e que, também neste caso, não houve questionamentos da Fiscalização sobre o certame licitatório, tampouco sobre a instrução formal da correspondente contratação, **recomendo** ao Legislativo que, doravante, quando da formalização de contratos, cujos valores destoem daqueles consignados nas correspondentes planilhas orçamentárias, apresente ao órgão de inspeção as justificativas para tanto, evitando questionamentos futuros que possam culminar no julgamento pela irregularidade do ajuste e eventual determinação para ressarcimento ao erário das quantias pagas a maior.

2.4 Em relação ao apontado nos itens “**Quadro de Pessoal**” e “**Atendimento às Normas e Recomendações desta Corte**”, em que pese o fato de a Câmara Municipal ter editado a Resolução nº 17/2014, publicada na Imprensa Oficial em 13-12-14 (fls. 363/422), observo que a quantidade de cargos em comissão (42) em relação aos efetivos (31), ainda continua alta e desproporcional, considerando, também, que as atribuições estabelecidas pela referida norma aos respectivos comissionados correspondem a funções corriqueiras da Administração, perfeitamente,



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



executáveis por profissionais admitidos em caráter efetivo, por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do artigo 37, II, da CF/88.

Aliás, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal: *“pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local”* (RE 365368 AgR, DJE de 29-06-17).

Sobre a questão das atribuições dos comissionados, destaco posicionamento da Fiscalização deste Tribunal (9ª DF), externado nos autos do TC-000036/026/13 (contas da Câmara Municipal de Cajamar, de 2013), no sentido de que *“é de conhecimento geral que os cargos em comissão não foram criados para atividades ordinárias e burocráticas da Administração, devendo ser utilizado em posições estratégicas e imprescindíveis para potencializar e elevar o nível da gestão pública. Isso ocorre através da possibilidade de utilização de pessoas dotadas de relevante qualificação ou notória experiência na respectiva área, sem necessidade de concurso público...”*. O órgão de inspeção também mencionou naqueles autos r. decisão do Supremo Tribunal Federal (STF, Pleno, Rp. 1.282-4-SP) no sentido de 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 do concurso”*.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já asseverou 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), entendendo também que *“a exceção à regra do provimento de cargos por concurso público só se justifica concretamente com a demonstração – e a devida regulamentação por lei – de que as atribuições de determinado cargo sejam mais bem atendidas por meio do provimento em comissão, no qual se exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado”* (ADI 3602/GO, DJe de 07-06-11).

Por fim, considerando que, apesar de ineficaz, a Câmara Municipal adotou providências em relação a apontamentos anteriores desta Corte dirigidos ao Quadro de Pessoal, relevo, por ora, o presente questionamento, porém, diante da gravidade da ocorrência, **recomendo** ao Poder Legislativo que proceda, imediatamente, nova readequação de sua estrutura administrativa, nos moldes expostos no presente item, ciente o Responsável que a repetição de tais impropriedades pode ensejar a reprovação das contas futuras, bem como a aplicação de multa, nos



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



termos previstos pelos artigos 33, §1º⁷, e 104, VI⁸, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

2.5 O Expediente anexo, TC-002490/126/14 (Acompanhamento da Gestão Fiscal) trata de assunto abordado no relatório da Fiscalização e serviu de subsídio para o exame das contas.

Deve, portanto, permanecer apensado a estes autos.

2.6 Diante do exposto, voto pela **regularidade** das contas da Câmara Municipal de Itatiba, exercício de 2014, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com as **recomendações** lançadas no corpo deste voto.

Em consequência, com base no artigo 35 da Lei Complementar Estadual nº 709/93, dou quitação ao Senhor Vitório Massaru Bando, Responsável pelas presentes contas.

Determino, ainda, que o Expediente anexo, TC-002490/126/14, permaneça apensado a estes autos, e que seja encaminhado ofício ao atual Presidente da Câmara, com cópia da presente decisão.

2.7 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 15 de março de 2016.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

⁷ “Artigo 33 – (...) §1º - O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feitas em processo de tomada ou prestação de contas.”

⁸ “Artigo 104 - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por: (...) VI - reincidência no descumprimento de determinação ou instruções do Tribunal de Contas.”