

23-08-22

SEB

57 TC-003946.989.20-9

Câmara Municipal: Araraquara.

Exercício: 2020.

Presidente: Natalino Santana.

Advogados: Patrícia Maria de Oliveira Verardo (OAB/SP nº 292.457) e Rodrigo Pugliesi Lara (OAB/SP nº 330.059).

Procurador de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. PRINCIPAIS ÍNDICES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS ATENDIDOS. INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA EXATIDÃO ORÇAMENTÁRIA. DESPESAS DE PESSOAL. IMPROPRIEDADE NOS REGISTROS CONTÁBEIS. QUADRO DE PESSOAL. EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO. DETERMINAÇÕES. REGULARIDADE, COM RESSALVAS.

CÂMARA MUNICIPAL DE: ARARAQUARA	População:	238.339
Título	Situação	Ref.
Despesa Total – CF. art. 29-A (3,5 a 7% sobre a receita do ano anterior-RTA)	2,85%	6%
Despesa com folha de pagamento – CF. art. 29-A, § 1º	47,68%	70%
Despesa com pessoal e reflexos – LRF art. 20, III, “a” (RCL)	1,41%	6%
Subsídios dos Agentes Políticos (Presidente) - CF. art. 29, VI (20 a 75% do subsídio dos Deputados Estaduais)	33,96%	50%
Quantidade de Vereadores – CF. art. 29, IV	18	21
Mapa das Câmaras	Situação	Mediana
Despesa liquidada com pessoal e custeio per capita	R\$ 68,55	R\$ 75,07
Relação percentual da despesa sobre a receita própria	6,25%	10,31%
Outros Indicadores		
Duodécimos recebidos	R\$ 22.025.376,00	
Execução Orçamentária – relação percentual dos duodécimos devolvidos sobre o valor dos repasses financeiros recebidos	R\$ 4.834.133,92	21,95%
Na hipótese de superestimativa de receitas, o gasto com folha de pagamento superaria o limite de 70% definido no art. 29-A, § 1º da CF?	NÃO O índice atingiria 62,49%	
Demais Apontamentos		
Recolhimento dos encargos sociais	Em ordem	
Repasses de duodécimos	Sem atrasos/Em ordem	
Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada	Não	
Pagamento de sessões extraordinárias	Não	
Quadro de Pessoal – Relação população/vagas providas	2.037	
Quadro de Pessoal – Relação quadro comissionado/vereador	2,22	

ATJ – Sem manifestação	MPC – Irregularidade
-------------------------------	-----------------------------

1. RELATÓRIO

1.1 Em exame, as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA**, exercício de **2020**.

1.2 A **Fiscalização**, na conclusão de seus trabalhos (evento 20.10), apontou as seguintes ocorrências:

a) Repasses financeiros recebidos e devolução: a devolução dos duodécimos foi de 21,95% dos valores repassados neste exercício, evidenciando a necessidade de aprimoramento do planejamento.

b) Despesa de Pessoal: impropriedade nos registros contábeis, uma vez que a liquidação da folha de pagamento somente ocorreu no início do mês seguinte ao fato gerador, contrariando o princípio contábil da competência.

c) Quadro de Pessoal¹: ocupantes do cargo em comissão de Assessor Legislativo não desempenham atribuições com características de direção, chefia e assessoramento. Na prática, são desempenhadas atividades meramente burocráticas ou técnicas que não exigem relação de confiança, em desconformidade ao art. 37, inciso V, da CF.

d) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: desatendimento às recomendações desta Corte de Contas quanto à reavaliação do quadro de pessoal, observando que os cargos de natureza técnica e burocrática sejam providos por concurso público.

1.3 A **Câmara Municipal de Araraquara** apresentou justificativas e documentos (eventos 29.1/29.2), esclarecendo, em síntese, o seguinte:

a) Repasses financeiros recebidos e devolução: ressaltou que a

1

Natureza do cargo/emprego	Quant. Total de Vagas		Vagas Providas		Vagas Não Providas	
	Ex. anterior	Ex. em exame	Ex. anterior	Ex. em exame	Ex. anterior	Ex. em exame
Efetivos	101	101	66	65	35	36
Efetivo em comissão	18	18	14	12	4	6
Exclusivamente em comissão	41	40	36	40	5	
Total	160	159	116	117	44	42
Temporários	Ex. anterior		Ex. em exame		Em 31.12 do	Ex. em exame
Nº de contratados						

Câmara está mais atenta ao dever de aprimoramento na gestão dos recursos públicos, podendo-se verificar, nos três últimos anos, não apenas a queda do montante total repassado, como também o aumento do percentual do orçamento efetivamente executado, buscando garantir o princípio da exatidão orçamentária.

Destacou que o orçamento para o exercício de 2020 foi, aproximadamente, 11% menor que o de 2019, demonstrando, graficamente, o crescente percentual de execução orçamentária, de 71,59% em 2019, para 78,05% em 2020.

Ainda pontuou que o orçamento elaborado para o exercício de 2021 não foi superestimado, tendo em vista o valor inferior comparativamente aos exercícios anteriores (menor em R\$ 2.277.396,00 quanto a 2020, e em R\$ 5.067.360,00 quanto a 2019).

Quanto à inexecução parcial do valor estimado para 2020, sustentou que, em larga medida, foi fruto de eventos alheios à vontade do gestor, especialmente pelo contexto de recessão econômica causada pela pandemia de Covid-19 e posterior vedação de despesas estabelecida pela Lei Complementar nº 173/20, exemplificando, a esse título, a não concretização do reajuste anual dos vencimentos dos servidores da Câmara, das contratações de servidores efetivos e estagiários previstas para o exercício e um rol de contenções e adiamentos de demais gastos.

b) Despesa de Pessoal: repetiu a informação inicialmente prestada à UR-17, assegurando que a folha de pagamento vinha sendo empenhada no início ao mês seguinte ao de referência pela necessidade de tempo hábil para a completa apuração da frequência dos servidores e a providência de correções como falta de marcação do ponto, lançamento de atestados médicos, faltas, créditos e débitos de banco de horas.

Salientou que a folha de pagamento do mês de dezembro sempre foi empenhada no último dia do mês, nos termos do artigo 35, II, da Lei nº 4.320/64, sendo devidamente recolhidos durante o exercício de 2020 os valores retidos e consignados nos demonstrativos.

Afirmou que a Edilidade já realizou as adequações para que as despesas sejam empenhadas e liquidadas na mesma competência do fato gerador da obrigação, conforme documentos anexados.

c) Quadro de Pessoal: asseverou que o apontamento não merece prosperar, porquanto a descrição das atividades do Assessor Legislativo revela o necessário alinhamento do ocupante do cargo às diretrizes do agente político, e mesmo que sejam exercidas algumas atribuições de natureza prática, mantém-se inafastável o elemento fiduciário da relação com a autoridade nomeante.

Acrescentou que a formação exigida ao provimento dos cargos é o nível superior, em conformidade com o entendimento desta E. Corte, e, além disso, cada um dos vereadores da Câmara araraquarense tem à sua disposição apenas dois Assessores Legislativos, distante de configurar qualquer desproporção.

d) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: atestou que o Legislativo já atendeu às recomendações deste Tribunal quanto à reavaliação do quadro de pessoal, considerando que após passar por reforma administrativa em 2017, não apenas reduziu significativamente o número de cargos destinados ao provimento exclusivo em comissão – de 80 para 40, mas também adequou a escolaridade dos cargos, exigindo o nível universitário para esses postos. Neste sentido, lembrou a aprovação das contas de 2018 e 2019.

1.4 O **Ministério Público de Contas** opinou pela irregularidade dos demonstrativos (evento 44.1), com aplicação de multa ao gestor, em razão do recebimento de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo e dos cargos em comissão em dissonância com as condições constitucionalmente estabelecidas, prescrevendo a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei e aprimoramento da gestão, relativa ao correto empenhamento da folha de pagamento.

1.5 Contas anteriores:

2017: Regulares, com ressalvas, após ser dado provimento ao

Recurso Ordinário, na 22ª Sessão Plenária deste Tribunal, em 20-07-22 (pelo voto do e. Conselheiro Robson Marinho). As contas foram julgadas irregulares na primeira instância, especialmente em razão do quadro de pessoal, que no exercício atingiu 53 nomeações, com investidura de 46 agentes aos cargos de Assessor Parlamentar I e II, considerando insuficiente a ação promovida na reestruturação administrativa, porquanto a lei permitiu modulação de efeitos até o final de 2020, abonando, inclusive, a ausência de nível de escolaridade superior completa e imediata, admitindo a permanência dos agentes mediante comprovação de matrícula (TC-006212.989.16, Relatora e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, DOE de 19-12-20. Recurso Ordinário provido: TC-001039.989.21, DOE de 02-08-22).

2018: Regulares, acolhendo as recomendações da SDG para que a fiscalização acompanhe a conclusão do processo de reestruturação administrativa da Câmara, com a extinção dos cargos de Assessor Parlamentar, prevista para ocorrer em 31-12-20 (TC-005257.989.18, Relator e. Conselheiro Antonio Roque Citadini – trânsito em julgado em 18-06-21).

2019: Regulares, recomendando ao Legislativo, que atenda às recomendações e Instruções desta Corte (TC-005598.989.19, Relator Conselheiro-Substituto Josué Romero– trânsito em julgado em 05-02-21).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Os autos (evento 20.10) informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 15.565.487,58, correspondente a 2,85% da receita tributária do exercício anterior do Município (R\$ 545.723.809,63), abaixo, portanto, dos 6% permitidos pelo artigo 29-A, II, da Constituição Federal, diante do número de habitantes (238.339).

A despesa com folha de pagamento, para os fins do § 1º desse dispositivo constitucional, foi de R\$ 9.726.216,14, equivalente a 47,68% da

transferência líquida da Prefeitura (R\$ 20.399.621,50²) e inferior ao limite máximo admitido de 70%.

O Legislativo despendeu com pessoal e reflexos a importância de R\$ 13.209.440,26, que representa 1,41% da receita corrente líquida do Município (R\$ 934.129.799,56).

Os subsídios dos agentes políticos foram fixados pelo Decreto Legislativo nº 964/2016³⁴, não se verificando, no período, revisão geral anual, tampouco pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados.

Os resultados econômico e patrimonial foram satisfatórios, não havendo registro de apontamentos sobre os recolhimentos dos encargos.

O repasso de duodécimos, suficiente para suprir as despesas do Legislativo, transcorreu conforme previsto, cabendo restituição de R\$ 4.834.133,92 ao Executivo.

A Fiscalização teceu críticas a essa devolução, correspondente a 21,95% do montante transferido, vislumbrando superestimativa orçamentária que, ressaltado, se evidencia no histórico de repasses e devoluções, no quadro a seguir:

Ano	Previsão Final	Repassados (Bruto)	Resultado	% Repasse	Devolução	% Devolução
2016	R\$ 18.376.200,00	R\$ 18.376.200,00	R\$ -		R\$ 3.489.251,03	18,99%
2017	R\$ 22.929.000,00	R\$ 22.929.000,00	R\$ -		R\$ 7.046.362,97	30,73%
2018	R\$ 22.633.200,00	R\$ 22.633.200,00	R\$ -		R\$ 3.300.000,00	14,58%
2019	R\$ 24.806.340,00	R\$ 24.815.340,00	R\$ 9.000,00	0,04%	R\$ 7.056.031,22	28,43%
2020	R\$ 22.025.376,00	R\$ 22.025.376,00	R\$ -		R\$ 4.834.133,92	21,95%
2021	R\$ 19.747.980,00					

A UR-17 ainda anotou que o montante aprovado para a execução orçamentária do exercício de 2021 seria 12,95% superior às despesas do exercício em exame, bem acima da inflação apurada em 4,52%.

Entendo que não restam dúvidas da corriqueira prática de

² Despesas com inativos e pensionistas: R\$ 1.625.754,50.

³ Cumpre notar que a **Resolução** é a espécie legislativa apropriada para a fixação dos subsídios dos agentes políticos.

⁴ Fixados em R\$ 2.806,21 para os vereadores e em R\$ 4.503,42 para o Presidente da Câmara, os subsídios não sofreram RGA desde a fixação.

dimensionamento orçamentário acima das reais necessidades camarárias, no entanto, considero positiva a iniciativa de redução no repasse duodecimal, a sinalizar correção de rota pelo Legislativo.

Não obstante, necessário **determinar** que a Edilidade aprimore o atendimento ao princípio da exatidão orçamentária – que citou em suas justificativas –, aperfeiçoando continuamente o planejamento de suas despesas, tendo em vista que a superavaliação, além de circunstancialmente tornar indisponíveis recursos necessários à execução de políticas públicas, também promove a expansão fictícia da base de cálculo da folha de pagamento.

Quanto ao desacerto verificado nos registros contábeis da Despesa de Pessoal, **determino** ao Poder Legislativo que adote a correta escrituração contábil dos referidos dispêndios, em regime de competência, reconhecendo os efeitos das transações nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento, evitando reincidir em impropriedades semelhantes.

Enfim, no que tange ao Quadro de Pessoal e à definição de atribuições do cargo de Assessor Legislativo, de fato, dentre as atividades do agente, há aquelas burocráticas, como as destacadas na instrução: elaborar minutas de matérias legislativas, redigir ofícios, cartas, requerimentos e documentos em geral etc.

Todavia, da leitura integral das funções desempenhadas⁵, avalio que o conjunto de atividades afiança o vínculo subjetivo de fidúcia com o mandatário nomeante, possuindo, as de natureza técnica, características intrínsecas à atuação política geral.

A impropriedade mais relevante subsiste no quantitativo geral de pessoal, bem evidenciando, a colação de excertos das últimas decisões, que a

⁵ Atribuições conforme quadro do Anexo V da Lei nº 9.152/2017 – Cargos em Comissão – Assessor Legislativo: “Auxiliar o Vereador nas matérias legislativas de seu interesse, podendo elaborar minutas de matérias legislativas, bem como os seus pronunciamentos. Recepção e promover a interlocução com munícipes, entidades, associações de classe e demais visitantes, prestando esclarecimentos e encaminhando-os ao Vereador, bem como organizando audiências do parlamentar com sua base eleitoral e categorias de representados. Prestar assessoria ao parlamentar em reuniões. Redigir ofícios, cartas, requerimentos e documentos em geral. Organizar o atendimento em Gabinete, pelo Edil, de munícipes, e representantes da sociedade civil, controlando protocolo do Gabinete. Controlar a agenda do Vereador, dispor horário de reuniões, visitas, entrevistas e solenidades. Coordenar os assuntos administrativos do gabinete.”



Câmara ainda não atendeu a contento às recomendações deste Tribunal de Contas:

TC-005022.989.16, contas de 2016, sob minha Relatoria:

Contudo, a Câmara Municipal não conseguiu efetivamente regularizar a situação encontrada, visto que, mesmo havendo redução significativa do quantitativo de cargos ocupados (efetivos de 61 para 56; em comissão: de 64 para 31), a quantidade de cargos existentes sofreu significativo acréscimo (efetivos de 68 para 76; comissionados de 75 para 79). Tal procedimento revela que a Câmara ao invés de corrigir a falta da proporção por meio da necessária redução de cargos em comissão optou por aumentar o número de cargos existentes, possibilitando a expansão da estrutura administrativa com o provimento de mais 48 cargos em comissão atualmente vagos.

TC-006212.989.16, contas de 2017, Relatora e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes (grifo original):

Quanto ao cumprimento das recomendações TCE-SP, penso que há interdependência aos elementos de censura constantes sobre o quadro de pessoal, conduzindo o juízo das contas à sua reprovação.

Abro espaço para registrar que a regra geral de ingresso ao serviço público é o certame; ao revés, o preenchimento de cargos em comissão – proporcional ao número de efetivos, é exceção que somente pode recair ao exercício de funções de assessoria ou comando, que venham a exceder a rotina burocrática e de expediente geral do Órgão.

[...].

Ocorre que a Câmara Municipal vinha sendo advertida à correção de seu quadro, conforme noticiado, nas contas de 2011 (DOE 18.09.15), 2012 (DOE 03.09.15), 2013 (DOE 22.03.16), 2014 (DOE 31.10.17) – todas conhecidas antes do encerramento das presentes; além de ter os demonstrativos de 2015 e 2016 julgados irregulares, em razão da impropriedade de seu quadro de pessoal (trânsito em julgado respectivamente em 20.09.18 e 01.09.20)

Consta que o desenho funcional encontrava-se ocupado por 59 servidores efetivos e 43 comissionados.

Depois, observa-se que o quadro de comissionados ao final de 2017 superou os registros de 2016, quando havia 31 agentes nessa condição.

Na verdade, a movimentação durante o exercício atingiu 53 nomeações, com forte crítica à investidura de 46 agentes aos cargos de “Assessor Parlamentar I e II”.

Portanto, o quadro de pessoal da Câmara Municipal de Araraquara se mostrou em desalinho ao desenho constitucional (art. 37, II e V).

TC-005257.989.18, contas de 2018, Relator e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, voto prolatado após a reforma administrativa:

É importante ressaltar que o número de funcionários ainda é elevado e deve ser acompanhado de perto pela Fiscalização para que se

observe a continuidade e compromisso da Câmara em promover mudanças até se apresente um número ideal de funcionários, tanto em comissão, como efetivo. Não se pode reduzir o número de funcionários em comissão e, por outro lado, aumentar os cargos efetivos. O que se deve buscar é um equilíbrio numeral de acordo com a real necessidade do Município.

TC-005598.989.19, contas de 2019, Relator e. Conselheiro-Substituto Josué Romero:

De todo modo, por oportuno, prudente recomendar aos futuros gestores que continuem garantindo que os cargos em comissão possuam atribuições e requisitos de investidura compatíveis com o art. 37, V, da CF/1988 e as diretrizes traçadas por este E. Tribunal, evitando o aumento dessas ocupações bem como o indesejado inchaço do quadro de pessoal, seja quanto ao número de efetivos ou de livre provimento.

Importa consignar que a aprovação dos últimos demonstrativos não avaliza a evolução do corpo funcional do Legislativo araraquarense⁶, comportando **recomendação** para que reveja a expansão de cargos efetivos promovida pelas Leis nº 9.152/2017 e nº 9.153/2017 – que fez o número de postos saltar de 76 para 101 –, evitando prover quantitativo despropositado às necessidades camarárias, tanto efetivo quanto comissionado, em observância ao princípio da eficiência e ao melhor custo-benefício à sociedade.

Cabe, ainda, **recomendar** ao futuro Gestor que avalie a manutenção dos cargos em comissão de Assessor (Presidência), Ouvidor e Diretor de Comunicação Social, cujas atribuições descritas no Anexo III da Lei nº 9.152/2017⁷, efetivamente remetem ao desempenho de atividades técnicas

⁶ Os cargos “efetivos em comissão”, criados pela Lei nº 9.152, em 06-12-2017, não foram considerados no quadro de pessoal no relatório da Fiscalização de 2017.

Natureza do cargo	Vagas existentes				Vagas providas				Vagas não providas			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Efetivos	76	101	101	101	56	60	66	65	20	41	35	36
Efetivos em comissão	-	18	18	18	-	15	14	12	-	3	4	6
Exclusivos em comissão	80	43	41	40	43	36	36	40	37	7	5	0
Total	156	162	160	159	102	111	116	117	54	51	40	42

⁷ Assessor da Presidência:

Prestar serviços de assessoria administrativa, técnica e institucional em assuntos voltados às ações estratégicas da Câmara, bem como auxiliar na interlocução e representação junto aos órgãos de outros poderes e entes federativos; elaborar relatórios, análises técnicas e despachos; analisar dados e cenários face às determinações; assistir e assessorar em assuntos relacionados à coordenação e acompanhamento dos projetos, programas e ações; assessorar na comunicação institucional da Câmara. Executar outras atividades correlatas.

e burocráticas, passíveis de exercício dentro do fecundo quadro efetivo de servidores.

2.2 Diante do exposto, voto pela **regularidade, com ressalvas**, das contas da **Câmara Municipal de Araraquara**, exercício de 2020, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com a quitação do Responsável, Natalino Santana, com base no artigo 35 do mesmo diploma legal.

Em que pese o julgamento favorável, **determino** ao Poder Legislativo que:

- Aprimore continuamente o prognóstico de suas despesas, com observância ao princípio da exatidão orçamentária e aos preceitos do artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64, elaborando seu planejamento na medida das reais necessidades, a fim de evitar que a superestimação de duodécimos ocasione a expansão da base de cálculo da folha de pagamento, bem como torne indisponíveis, ainda que circunstancialmente, recursos necessários à promoção de políticas públicas.

- Adote a correta escrituração contábil das despesas com pessoal, em regime de competência, reconhecendo os efeitos das transações nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento, evitando reincidir em impropriedades semelhantes

- Atenda às decisões desta Casa de Contas.

Recomendo, ainda, à Câmara Municipal que:

- Reveja a expansão numérica de seus postos efetivos, evitando prover quantitativo de pessoal despropositado às necessidades camarárias, em

Ouvidor:

Receber e apurar denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados ilegais, arbitrários, desonestos, ou que contrariem o interesse público, praticado por agentes e servidores públicos da Câmara Municipal; receber e apurar contribuições da população, quanto à formulação de políticas legislativas. encaminhando-as à Presidência. Executar outras atividades correlatas.

Diretor de Comunicação Social:

Coordenar os processos afetos à produção de conteúdo e cobertura de eventos e atividades da Câmara e outras de interesse e necessidade do Presidente e dos Vereadores. Responder pela produção de textos, matérias, fotos e outros conteúdos pertinentes a serem distribuídos para os diversos meios de comunicação. Relacionar-se com os órgãos de imprensa e com a sociedade. Dirigir os veículos internos de comunicação da Câmara, fazendo interface com os responsáveis pelas diversas áreas, avaliando as informações que devem ser veiculadas, a fim de fazer com que a comunicação certa chegue de forma eficaz ao destinatário. Coordenar e implementar o planejamento estratégico referente à sua unidade e as que lhe são subordinadas. Executar outras atividades correlatas.

observância ao princípio da eficiência e ao melhor custo-benefício à sociedade.

- Avalie a manutenção dos cargos comissionados de Assessor (Presidência), Ouvidor e Diretor de Comunicação Social, cujas atribuições remetem ao desempenho de atividades técnicas e burocráticas, passíveis de exercício dentro do quadro efetivo de servidores já constituído.

Encaminhe-se, por ofício, cópia do acórdão e das notas taquigráficas ao atual Presidente da Câmara para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da decisão desta Corte.

A Fiscalização deverá verificar na próxima inspeção a efetiva adoção das medidas noticiadas e determinadas nos autos.

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

Sala das Sessões, 23 de agosto de 2022.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO