



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 11/03/14

88 TC-002635/026/12

Câmara Municipal: Santo Antonio da Alegria.

Exercício: 2012.

Presidente(s) da Câmara: José Ulisses de Azevedo.

Advogado(s): Paulo Henrique de Melo.

Acompanha(m): TC-002635/126/12.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, no processo em referência, as contas anuais, relativas ao exercício de **2012**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA**.

1.2. A Unidade Regional de Ribeirão Preto - UR-06, encarregada da inspeção *in loco*, constatou, conforme o relatório de folhas 08/23, a ocorrência das seguintes falhas, nos exatos termos constantes às folhas 22/23:

A.2 DO CONTROLE INTERNO

- O sistema de controle interno não foi regulamentado, tampouco foram produzidos relatórios periódicos quanto às suas atribuições, contrariando o artigo 74 da Constituição Federal.

- A responsável pelo controle interno da Câmara não ocupa cargo efetivo na Administração Municipal, em desacordo com o entendimento deste Tribunal, divulgado no Comunicado SDG n.º 32/2012, publicado no DOE de 29/09/2012.

B.4.1 ENCARGOS

- Recolhimentos de FGTS sobre a remuneração de cargos em comissão pertinentes às competências de janeiro a



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



outubro/2012, contrariando jurisprudências de julgados do E. Tribunal Superior do Trabalho e desta E. Corte de Contas.

B.4.2.2 GASTO COM COMBUSTÍVEIS

- Falta de controle de gastos com combustível utilizado no veículo da Câmara.

D.1 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- Ausência de divulgação do Relatório de Gestão Fiscal por meio eletrônico, tal como determina a parte final do artigo 55, § 2º, da LRF.

D.3 FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Existência de despesas decorrentes de Convite indevidamente lançadas como "Dispensa", ensejando, assim, em informação inconsistente com a modalidade efetivamente realizada.

D.4.1 QUADRO DE PESSOAL

- Existência de cargos em comissão sem as características de direção, chefia e assessoramento exigidas pelo artigo 37, V, da CF.

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

- Descumprimento aos prazos para remessa de documentos pelo sistema AUDESP, contrariando as Instruções e Recomendações deste Tribunal.

1.3. Notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 28), o Responsável pelas contas em exame, **Sr. José Ulisses de Azevedo**, apresentou as alegações de defesa e documentos acostados às folhas 34/43.

1.4. As Assessorias Técnicas, ao lado da sua Chefia, opinaram pela regularidade com ressalva do examinado, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 45/53), entendimento, este, também adotado pelo



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



D. Ministério Público de Contas (fls. 54/63) e pela Secretaria-Diretoria Geral (fls. 64/66).

1.5. Conclui-se, a partir dos documentos e informações constantes dos autos, que a **despesa com pessoal e reflexos** correspondeu a **1,72%** da Receita Corrente Líquida do **Município de Santo Antônio da Alegria**. O gasto com folha de pagamento representou **28,53%** do montante especificado no inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal, **inferior**, portanto, aos 70% estabelecidos no § 1º do referido dispositivo. A **despesa geral** da Edilidade atingiu a marca de **4,27%** da Receita realizada pelo Município no exercício de 2011, e os repasses de duodécimos à Câmara equivaleram a **4,30%** da Receita referida.

A importância despendida com folha de pagamento representou **46,49%**, em relação tanto à receita prevista como à receita arrecadada (receita bruta).

Foram respeitados os limites fixados nos artigos 21, parágrafo único, e 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A remuneração dos agentes políticos da **Câmara Municipal de Santo Antônio da Alegria** foi fixada com observância aos limites constitucionais impostos pelos incisos VI e VII do artigo 29 e inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, e não foram observados pagamentos além dos valores fixados.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA**, relativas ao exercício econômico-financeiro de **2012**.

2.2. Depreende-se do feito que os atos de gestão econômicos e financeiros do período foram praticados com observância aos limites de receita e despesa fixados pela Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orçamentária Municipal.

2.3. Ademais, as justificativas da defesa permitem que sejam afastadas ou relevadas as impropriedades apontadas pela Fiscalização, que não reúnem gravidade suficiente para comprometer as contas em exame, embora algumas ainda demandem a emissão de determinações visando ao melhor ajustamento dos atos e procedimentos da Administração, e ao cumprimento das normas e princípios aplicáveis.

2.4. No que tange à falta de regulamentação do sistema de controle interno, vale ressaltar a importância desse mecanismo para que a Câmara Municipal avalie suas ações sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Dessa forma, **determino à Câmara Municipal de Santo Antônio da Alegria** que promova os ajustes necessários para criação do sistema de controle interno no âmbito do Legislativo, nos moldes do Comunicado SDG nº 32/2012¹, que traçou considerações esclarecedoras sobre o assunto, obedecendo, assim, às disposições dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei Complementar nº 101/2000 e, por fim, do artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

2.5. No que concerne ao recolhimento de FGTS para ocupantes de cargos de livre provimento, quando regidos pelo regime da CLT, acolho as manifestações convergentes da Chefia de ATJ e SDG, no sentido da impropriedade dos pagamentos. Tal posição guarda conformidade com a r.

¹ Publicado no D.O.E. em 29/09/2012. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados



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



Decisão do Tribunal Superior do Trabalho (Processo nº 707/2003-079-15-40.8), nos seguintes termos:

Esta Corte tem adotado o entendimento de que o **ocupante de cargo comissionado**, 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.

A R. Decisão proferida pela 8ª Turma daquela Egrégia Corte cita precedentes, de igual teor, da 1ª, 2ª e 3ª Turmas do TST, configurando-se sólida jurisprudência.

O decidido, inclusive, converge com as primeiras decisões desta Corte², que, com o decorrer do tempo e à vista de julgados de Tribunais Regionais do Trabalho, passou a aceitar o depósito de FGTS para os ocupantes de Cargos em Comissão³, mantendo, entretanto, a proibição para as chamadas verbas rescisórias.

Agora, face à jurisprudência que se forma no E. Tribunal Superior do Trabalho, o entendimento inicial deste Tribunal ganha força e respaldo, consolidando a tese de que a contratação em análise, que prevê a demissão *ad nutum*, não se compatibiliza com encargos e obrigações que ensejam compensação ou prêmio.

² TC-108577/026/89 – Consulta da Prefeitura Municipal de Tupã, relator Conselheiro Antonio Carlos Mesquita, Tribunal Pleno, sessão de 31/01/1990.

TC-000458/026/01 – Contas da Câmara Municipal de Areias, exercício de 2001, relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Primeira Câmara, sessão de 27/04/2004.

TC-016827/026/05 - Consulta da Câmara Municipal de Motuca, relator Conselheiro Renato Martins Costa, Tribunal Pleno, sessão de 27/09/2006.

³ TC-000006/026/08 - Contas da Câmara Municipal de Americana, exercício de 2008, relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, Primeira Câmara, sessão de 20/07/2010.

TC-003427/026/07 - Contas da Câmara Municipal de Quintana, exercício de 2007, relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, Tribunal Pleno, sessão de 24/02/2010.

TC-000386/026/08 - Contas da Câmara Municipal de Américo Brasiliense, exercício de 2008, relator Substituto de Conselheiro Sérgio Ciqueira Rossi, Segunda Câmara, sessão de 19/10/2010.



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



Em outras palavras, o regime jurídico afeto aos servidores ocupantes de cargos em comissão, sem qualquer garantia de estabilidade, não é conciliável com o recolhimento do FGTS.

Deste modo, **deve o Legislativo regularizar a matéria, mediante imediata cessação dos recolhimentos de FGTS para os ocupantes de cargos em comissão**, inclusive em relação às multas em caso de rescisão contratual.

A ausência da devida adequação poderá ensejar ao atual responsável pelo Legislativo as penalidades previstas na Lei Complementar Paulista nº 709/93, especialmente a condenação à devolução dos valores pagos, nos termos do artigo 36, e a imposição de multa, conforme inciso III do artigo 104, além do julgamento pela irregularidade das contas dos próximos exercícios, como dispõe o § 1º do artigo 33.

2.6. No que diz respeito às despesas com combustíveis, não obstante o controle precário registrado pela Fiscalização, não verifico abusos ou excesso na utilização desses recursos.

Segundo registrado na instrução processual, a despesa total com combustível durante o exercício em exame somou R\$1.851,93, valor compatível com uma Câmara Municipal de porte⁴ e localização como os de **Santo Antônio da Alegria**.

Assim, diante das circunstâncias evidenciadas no caso dos autos, é possível relevar o apontamento referente ao registro precário de utilização dos veículos, sem prejuízo de **determinar** ao Legislativo que aperfeiçoe os mecanismos de controle dos gastos dessa natureza.

Vale ressaltar que a utilização de recursos financeiros e materiais colocados à disposição dos agentes políticos e servidores, para missões e compromissos oficiais, requerem registros e controles rigorosos, com exposição suficiente das justificativas pertinentes em relatórios circunstanciados ou documentos equivalentes, disponíveis ao controle interno e

⁴ População: 6.304 habitantes.



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



externo, que demonstrem os motivos da viagem ou diligência, o nexo de causalidade e pertinência com as atribuições e finalidades legislativas e os resultados alcançados com a ação do parlamentar, atendendo, desta forma, aos requisitos da transparência, legitimidade, finalidade, eficiência, economicidade e parcimônia que orientam qualquer tipo de gasto realizado com recursos públicos.

As medidas efetivamente implantadas pela Câmara Municipal de **Santo Antônio da Alegria** deverão ser objeto de verificação nas próximas fiscalizações ordinárias *in loco*.

2.7. Em relação ao quadro de pessoal do Legislativo, a instrução processual revelou que todos os cargos ocupados são de livre provimento, o que configura descumprimento aos incisos II e V do artigo 37 da Carta Magna.

Tal condição implica em reconhecer que atividades da rotina operacional da Câmara, típicas de servidores efetivos, estão sendo, necessariamente, desempenhadas por servidores comissionados, o que não se admite.

Nessa situação encontram-se os cargos de *Assessor Contábil e Financeiro e Advogado Legislativo*, que executam atividades rotineiras, desprovidas de características de chefia, direção ou assessoramento.

Os cargos de livre provimento não foram criados para atividades ordinárias e burocráticas da Administração, devendo ser utilizado apenas 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.

Não é demais lembrar que tarefas rotineiras devem ser realizadas por servidores efetivos, admitidos por concurso público, única forma de se garantir o acesso igualitário aos cargos públicos, e de se evitar a tomada do Poder por apadrinhados, ou mesmo o aparelhamento da máquina pública em benefício de interesses particulares, partidários e de promoção pessoal.



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



O simples fato de constar da nomenclatura dos cargos os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” não os torna automaticamente compatíveis com o disposto no inciso V do artigo 37 da Carta Magna; para tanto, devem possuir de fato atribuições de chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio.

No caso em tela, uma vez que referidos cargos não se revestem das características de chefia, direção ou assessoramento, **se efetivamente necessários** ao funcionamento do Poder Legislativo, **devem ser transformados em cargos efetivos**, providos por concurso público, conforme disposto no artigo 37, inciso II, da Carta da República.

Portanto, o quadro de pessoal deverá ser reestruturado, observando as determinações impostas pela Constituição Federal, providência que fica, desde logo, **determinada** à Origem, sem prejuízo da questão ser levada ao conhecimento do Ministério Público Estadual.

Destaco que, embora as impropriedades do quadro de pessoal tenham sido objeto de recomendações na decisão das contas do exercício de 2011, tratadas no TC-002944/026/11⁵, não possuem o condão de macular as contas em apreciação, uma vez que foi publica em 13/04/2013, logo, após o encerramento do exercício em exame.

2.8. Por fim, compete **determinar** à Edilidade que atente para a forma e os prazos previstos nas Instruções vigentes para a remessa de documentos e informações a este Tribunal via sistema AUDESP, evitando cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios.

2.9. Diante do exposto, no mesmo sentido da instrução convergente das Assessorias Técnicas, Chefia de ATJ, E. Ministério Público de Contas e Secretaria-Diretoria Geral, **VOTO**, nos termos do inciso II do artigo 33 da Lei Complementar Paulista nº 709/93, pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA**,

⁵ Segunda Câmara, em sessão de 12/03/2013, sob a Relatoria do Exmo. Conselheiro Dr. Robson Marinho.



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



relativas ao exercício de **2012**, exceção aos atos pendentes de apreciação por esta Corte, com as **determinações** feitas no corpo da decisão.

Alerto ao Legislativo que o descumprimento das determinações e eventual reincidência na prática das falhas constatadas poderão conduzir à reprovação das contas dos próximos exercícios, bem como à imposição de multa ao responsável, conforme previsto nos artigos 33, § 1º, 101 e 104 da Lei Complementar nº 709/93.

Aproveito a ocasião para destacar que o Tribunal Superior Eleitoral - TSE tem decidido que o não atendimento de alertas emitidos pelos Tribunais de Contas é conduta suficiente para caracterizar o ato doloso previsto na alínea "g" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, recentemente alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, podendo, assim, ensejar a inelegibilidade prevista no mencionado dispositivo legal.

Após o trânsito em julgado, officie-se:

- a) à **Câmara Municipal de Santo Antônio da Alegria**, enviando-lhe cópia do voto, para que tome ciência das advertências, recomendações e alertas dele constantes, bem como **comprove que a presente decisão foi levada ao conhecimento de todos os Vereadores que integram o Legislativo, para adoção de providências;**
- b) ao **Ministério Público Estadual**, encaminhando cópia da presente decisão, a fim de que adote as medidas de sua alçada, que entender cabíveis, no tocante às impropriedades detectadas em relação ao quadro de pessoal do Legislativo.

É como voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

ACÓRDÃO

Processo: TC-002635/026/12
Câmara Municipal: Santo Antonio da Alegria.
Exercício: 2012.
Presidente da Câmara: José Ulisses de Azevedo.
Advogado: Paulo Henrique de Melo.
Acompanha: TC-002635/126/12.
Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

ACORDA a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 11 de março de 2014, pelo voto do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Relator, da Conselheira Cristiana de Castro Moraes - Presidente e do Conselheiro Renato Martins Costa, na conformidade do voto do Relator e das correspondentes notas taquigráficas, nos termos do inciso II do artigo 33 da Lei Complementar Paulista nº 709/93, julgar regulares com ressalvas as contas da Câmara Municipal de Santo Antonio da Alegria, exercício de 2012, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal, com determinações e alerta à Edilidade, consignadas no corpo do voto do Relator, juntado aos autos, e determinação à Fiscalização da Casa.

Alertou ao Legislativo que o descumprimento das determinações e eventual reincidência na prática das falhas constatadas nos autos poderão conduzir à reprovação das contas futuras, bem como a imposição de multa, conforme previsto nos artigos 33, § 1º, 101 e 104, da Lei Complementar nº 709/93, bem como destacou, por oportuno, que o não atendimento de alertas emitidos pelos Tribunais de Contas é conduta suficiente para caracterizar o ato doloso previsto na alínea "g", do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, recentemente alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, podendo ensejar a inelegibilidade prevista no mencionado dispositivo legal.

Determinou, por fim, que após o trânsito em julgado, seja oficiado à Câmara Municipal de Santo Antonio da Alegria, bem como ao Ministério Público Estadual, enviando-lhes cópia do voto do Relator, para os fins especificados no voto do Relator.

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas:- João Paulo Giordano Fontes.
Ficam, desde já, autorizadas vista e extração de cópias dos autos aos interessados, em Cartório.

Publique-se.

São Paulo, 24 de março de 2014.

RENATO MARTINS COSTA – PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

DIMAS EDUARDO RAMALHO - RELATOR