



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



11-03-14

SEB

=====

124 TC-002461/026/12

**Câmara Municipal:** Estância Turística de São Roque.

**Exercício:** 2012.

**Presidentes da Câmara:** Alfredo Fernandes Estrada, Julio Antonio Mariano e Rodrigo Nunes de Oliveira.

**Períodos:** (01-01-12 a 18-01-12, 23-01-12 a 13-03-12 e 17-03-12 a 31-12-12), (19-01-12 a 22-01-12) e (14-03-12 a 16-03-12).

**Acompanha:** TC-002461/126/12.

**Procuradora de Contas:** Renata Constante Cestari.

=====

População	78.821
Despesa total (artigo 29-A da Constituição)	3,47%
Despesa com folha de pagamento (art. 29-A, § 1º, da Constituição - 70% do repasse bruto)	40,53%
Remuneração dos Agentes Políticos (artigo 29, VI, da Constituição – 20 a 75% do subsídio do Deputado Estadual)	40%
Despesa com Pessoal (artigo 20, III, “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).	1,22%
Recolhimentos dos encargos sociais	Em ordem
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada	Não
Pagamento de sessões extraordinárias	Não
Repasse de Duodécimos	Em ordem

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Em exame as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE**, exercício de 2012.

**1.2** A inspeção *in loco* (fls. 12/28) apontou as seguintes ocorrências:

a) **Planejamento das Políticas Públicas e Sistema de Controle Interno** - aprovação das peças de planejamento de gestão sem observância dos requisitos legais necessários.

b) **Do Controle Interno** – falta de elaboração dos relatórios periódicos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



c) **Quadro de Pessoal** – cargos em comissão de Coordenadora Técnica Legislativa, Assessora de Gabinete Legislativo e Assessora de Comunicação Social desprovidos das características de direção, chefia e assessoramento; quantidade excessiva de cargos ocupados em comissão (20) em relação aos cargos efetivos providos (10); quantidade excessiva de cargos no quadro de pessoal (36) para o porte do Município.

d) **Atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal** – descumprimento.

**1.3** Os Responsáveis apresentaram defesa e documentos (fls. 35/81), sustentando:

a) **Planejamento das Políticas Públicas** – a iniciativa das proposituras das peças de planejamento é do Poder Executivo, que as elabora de acordo com as políticas públicas que pretende aplicar no Município, indicando as metas e indicadores que intenta alcançar durante a execução daquilo que planejou.

b) **Do Controle Interno** – no período examinado, o controle interno da Câmara não estava legalmente constituído, o que ocorreu somente em fevereiro de 2013. Após a edição do Manual pelo Tribunal, o trabalho a ser executado ficou mais claro quanto aos objetivos e funções do controle interno, bem como com que frequências esses relatórios devem ser emitidos. Assim, para as contas de 2013, estes relatórios serão elaborados pelos responsáveis pelo controle interno.

c) **Quadro de Pessoal** – a quantidade de servidores se coaduna com o volume de trabalho da Câmara para a população de quase 80.000 habitantes. A existência de cargos está amparada pela Constituição que atribui competência ao Poder Legislativo de promover a sua estruturação interna e a direção de seus trabalhos, bem como de permitir a nomeação de pessoas para ocupar cargos de provimento em comissão, sem prévia aprovação em concurso público. Não é excessiva a quantidade de Assessores Legislativos (15), uma vez que correspondem ao número de Vereadores, sendo que não exercem funções rotineiras ou burocráticas, pois, estas são realizadas pelos assistentes parlamentares ou oficial legislativo de cargos de provimento efetivo da Câmara. Toda divulgação dos atos da Câmara é feita pelo Assessor de Comunicação Social, que possui nível superior em jornalismo ou comunicação social, tendo a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



responsabilidade de supervisionar as informações veiculadas pela imprensa, bem como divulgar os atos através de meios eletrônicos. Os cargos de Assessor de Expediente, Assessor de Informática e Assessor de Gabinete Legislativo são de nomeação e exoneração “*ad nutum*”, pois, as atribuições devem ser executados por pessoas de confiança da Presidência. Para ocupar o cargo de Assessor Técnico do Legislativo é necessário possuir nível superior em Ciências Contábeis e estar inscrito no Conselho Regional de Contabilidade – CRC. Os cargos de Consultor Jurídico e de Assessor Jurídico são de livre nomeação e exoneração e exigem habilitação específica, sendo as funções desempenhadas de assessoramento.

d) **Atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal** – os documentos não foram encaminhados devido a problemas com acesso à internet, que impediram a entrega na data correta. No entanto, providências estão sendo adotadas na busca de soluções para que esses atrasos não sejam repetidos.

**1.4 A Unidade de Economia da Assessoria Técnica** (fls. 83/86) acolheu as justificativas para os desacertos apontados no item “Planejamento das Políticas Públicas” e no tocante ao sistema de controle interno, entendeu que a falha foi corrigida e poderá ter sua confirmação atestada na próxima inspeção. Nos demais aspectos, ressaltou que houve equilíbrio entre os repasses recebidos e a despesa realizada, sinalizando resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial satisfatórios. Acrescentou que foram atendidos os limites estabelecidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas do Legislativo, gastos com folha de pagamento e com pessoal. Acrescentou que os subsídios dos agentes políticos foram fixados em percentual que se compatibiliza com o limite previsto no artigo 29, VI, “c”, da Constituição e que não foram constatados pagamentos a maior. Opinou pela **regularidade** das contas.

A **Unidade Jurídica** (fls. 87/90), analisando o quadro de pessoal da Câmara, composto por 13 cargos efetivos, sendo 10 ocupados e 23 cargos em comissão dos quais 20 preenchidos, considerou que as atribuições não se coadunam às excepcionalidades previstas no artigo 37, V, da Constituição (inclusive para os admitidos nos cargos de Coordenadora Técnica Legislativa, Assessora de Gabinete Legislativo e Assessora de Comunicação), sendo que a regra estabelecida no inciso II do citado artigo tornou-se exceção,



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



uma vez que há o dobro de cargos ocupados em comissão. Acrescentou que, ainda que aceitável a designação de um Assessor Parlamentar para cada vereador, a existência de outros cargos comissionados<sup>1</sup> carecem de atribuições compatíveis à natureza pretendida pela Câmara. As razões trazidas pela defesa não foram capazes de justificar a necessidade administrativa no preenchimento de cada um desses cargos, vindo, ao contrário, a demonstrar que as atividades atribuídas poderiam e deveriam ser executadas por servidores efetivos, ainda que ocupassem funções comissionadas. Por essas razões, manifestou-se pela regularidade, com recomendação ao Legislativo de adequar seu quadro de pessoal à luz dos ditames constitucionais.

De igual modo opinou a **Chefia** do órgão (fl. 91).

O **Ministério Público de Contas** (fls. 92/95) ressaltou que o número total de servidores do Legislativo é assunto que se insere na discricionariedade do gestor, mas há que se ater à proporcionalidade entre a quantidade de cargos efetivos e os em comissão. Nesse contexto, é impossível tolerar que o número de cargos comissionados suplante os de provimento efetivo, seja no número de cargos existentes, seja no de cargos preenchidos. Ademais, foi constatada a existência de um cargo de consultor jurídico e um de assessor jurídico de provimento em comissão. As atribuições da Advocacia Pública devem sempre ser desempenhadas por servidores efetivos, cujos cargos devem ser providos por concurso público, com participação da OAB em todas as suas fases. Sobre isso, o Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> já se posicionou e o Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>3</sup> seguiu o mesmo entendimento. Manifestou-se pela regularidade das contas, com recomendação ao Presidente da Câmara para que promova imediato ajuste no quadro de pessoal, bem como fixe as atribuições de Advocacia Pública ao procurador de carreira.

**1.5** Os autos informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 3.125.694,04, correspondentes a 3,47% da receita tributária do

---

<sup>1</sup> Assessor Técnico Legislativo, Assessor de Gabinete Legislativo, Assessor de Comunicação Social, Assessor de Informática, Assessor de Expediente, Assessor Jurídico e Consultor Jurídico.

<sup>2</sup> STF, ADI nº 4261/Rondônia, Rel.Min. Ayres Brito, j. 02/08/2010, v. u.

<sup>3</sup> TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0203518-68.2010.8.26.0000, Rel. Des. Souza Nery, j. 21.03.2012, v. u.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



exercício anterior do Município (R\$ 90.196.714,48), ficando abaixo dos 7% permitidos pelo artigo 29-A, da Constituição, diante do número de habitantes (78.821, cf. fl. 16). A despesa com folha de pagamento, para os fins do artigo 29-A, § 1º, da Constituição (acrescido pela Emenda nº 25/00), foi de R\$ 1.995.403,44, correspondentes a 40,53% do repasse total pela Prefeitura (R\$ 4.923.300,00, cf. fl. 17), abaixo do limite máximo permitido de 70%. O Legislativo despendeu com pessoal e reflexos R\$ 2.402.436,56, equivalentes a 1,22% da receita corrente líquida do Município (R\$196.987.924,46 cf. fl. 15). Os recolhimentos relativos ao INSS foram regulares. Os subsídios<sup>4</sup> dos agentes políticos observaram a legislação de regência (cf. fls. 17/19). O repasse de duodécimos foi feito conforme previsto, sendo suficiente para suprir as despesas do Legislativo e para devolução de R\$ 1.797.605,96 à Prefeitura (cf. fl. 14).

### 1.6 Contas anteriores:

2009<sup>5</sup>: **regulares**, com recomendações ao Legislativo para que adote providências, visando a evitar reincidência sistemática das impropriedades apontadas no relatório da Fiscalização, e determinação à Fiscalização para averiguar oportunamente a efetivação das providências noticiadas quanto às despesas efetuadas com diárias e às questões suscitadas no item “Licitações” (TC-001002/026/09, DOE-SP de 18-06-11).

2010<sup>6</sup>: **regulares**, com ressalvas e recomendações constantes no corpo do voto, diante das diversas situações que demonstram afronta aos incisos II e V do artigo 37 da Constituição e a inobservância dos princípios da legalidade, eficiência e razoabilidade, que reclamam a devida regularização (TC-002112/026/10, DOE-SP de 22-02-13).

<sup>4</sup> Fixados pela Lei nº 3.202, de 08-07-08, em R\$ 4.953,62 para os Vereadores e para o Presidente da Câmara. No exercício em exame, não houve revisão geral anual.

<sup>5</sup> *Falhas apontadas:* **Dos Suprimentos Financeiros** (orçamento superestimado). **Outras Despesas** (falhas formais no pagamento de diárias). **Licitações** (inobservância de artigos da Lei de Licitações). **Quadro de Pessoal** (admissão de pessoal para cargos em comissão, em afronta ao princípio do concurso público; número excessivo de comissionados). **Atendimento às Recomendações do Tribunal** (desatendimento).

<sup>6</sup> *Falhas apontadas:* **Conformidade do Planejamento das Políticas Públicas** (aprovação das peças de planejamento do Município em desacordo com a legislação de regência). **Quadro de Pessoal** (cargos em comissão, desprovidos das características próprias; potencial violação à Súmula do STF) **Atendimento às Instruções do Tribunal** (entrega extemporânea de documentos ao sistema AUDESP).



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



2011<sup>7</sup>: **regulares** com ressalvas e recomendações, para que promova ajustes a garantir a fidedignidade das informações enviadas a esta Corte por meio do Sistema AUDESP e realize uma efetiva reestruturação no seu quadro de pessoal (TC-002770/026/11, DOE-SP de 16-08-13).

## **2. VOTO**

**2.1** O Legislativo cumpriu os limites constitucionais e legais de despesa total (3,47%), de despesas com folha de pagamento (40,53%) e com pessoal (1,22%). O pagamento de subsídios aos agentes políticos observou as regras estabelecidas pela Constituição e não houve irregularidade no recolhimento dos encargos sociais.

Os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial das contas foram satisfatórios e revelaram situação de equilíbrio. Não houve pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados.

**2.2** Embora a Fiscalização não tenha formulado crítica à devolução de R\$ 1.797.605,96 não utilizados, denotando superestimativa da receita da Câmara, é nítido o descumprimento aos artigos 12 da LRF e 29 e 30 da Lei nº 4.320/64. Entretanto, no caso específico, a falha pode ser afastada, eis que não prejudicou o equilíbrio das contas e nem causou prejuízo ao erário; ademais, a despesa total da Câmara ficou em percentual inferior ao da inflação do período e muito abaixo do limite constitucional de 7%. Cabe, porém, recomendação ao Legislativo para observar os ditames legais quando da elaboração de seu orçamento.

Com relação às falhas apontadas pela Fiscalização, entendo que podem ser acolhidas as justificativas apresentadas com relação ao item “Planejamento das Políticas Públicas e Sistema de Controle Interno”. Este Tribunal reconhece que a iniciativa das proposituras das peças de

---

<sup>7</sup> *Falhas apontadas: **Formalização da Licitação e Contratos** (falhas na informação da classificação da despesa ao Sistema AUDESP). **Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP** (divergências entre os dados da Câmara e os informados ao Sistema AUDESP). **Quadro de Pessoal** (quantidade excessiva de cargos; percentual elevado de cargos em comissão; aumento significativo da ocupação dos cargos em comissão; cargos em comissão desprovidos das características próprias; dois cargos para a área jurídica, em descompasso com o porte do município). **Julgamento das Contas do Poder Executivo** (ausência de motivação para o não acatamento do parecer desta Corte).*



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



planejamento é do Poder Executivo e vem definindo orientação de, para valorizar as atribuições do Legislativo, recomendar à Câmara, a quem cabe fiscalizar e julgar as contas do Executivo, que contribua para aprimorar as peças de Planejamento das Políticas Públicas (PPA, LDO e LOA), ajustando-as aos preceitos constitucionais e legais incidentes.

Também, no tocante ao apontado nos itens “Controle Interno” e “Atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal”, a Câmara Municipal anunciou adoção de providências corretivas na elaboração dos relatórios periódicos pelos responsáveis do controle interno, bem assim na entrega tempestiva dos documentos ao sistema AUDESP. Assim, cabe à Fiscalização em futura inspeção verificar a efetiva implantação dessas medidas regularizadoras anunciadas.

**2.3** Já no tocante aos cargos em comissão existentes no quadro de pessoal da Câmara Municipal, sem as características determinadas no artigo 37, V, da Constituição e de elevada representatividade (23) em relação ao total de cargos efetivos (13), as explicações ofertadas não foram convincentes e tampouco suficientes para regularizar a situação do quadro de pessoal da Câmara Municipal, visto que a nova estrutura administrativa manteve a quantidade de cargos efetivos ocupados (10) e em comissão (20), em clara inversão da prescrição constitucional que prevê, como regra, o ingresso nos cargos ou empregos públicos por concurso público e provimento efetivo, e, como exceção, a nomeação para cargos em comissão (artigo 37, *caput* e inciso II).

Ademais, a descrição dos cargos da Câmara Municipal contida na Lei nº 3.635, de 1º-06-11, que alterou a Lei nº 3.013, de 29-12-06<sup>8</sup> (fls. 40/63, do anexo) permite concluir que as atribuições não se enquadram nas de direção, chefia e assessoramento previstas no artigo 37, V, da Constituição.

Assim, não há como acolher as alegações da defesa, que não conseguiram demonstrar a regularização efetiva do quadro de pessoal. Cabe, então, recomendar à Câmara que promova nova revisão de seu quadro de pessoal, para definitivamente ajustá-lo às prescrições constitucionais incidentes, inclusive para os cargos de Consultor Jurídico e

---

<sup>8</sup> Altera a Lei nº 3.013, de 29-12-06, que dispõe sobre a Reestruturação Administrativa e Funcional da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, institui o Plano de Cargos, Salários e Carreira e dá outras providências.



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



de Assessor Jurídico, com alerta de que a reincidência da falha poderá ensejar julgamento de irregularidade das contas.

**2.4** O expediente anexo, TC-002461/126/12 (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.

**2.5** Diante do exposto, considerando as manifestações favoráveis da Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas, voto pela **regularidade** das contas da **Câmara Municipal de São Roque**, exercício de 2012, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar estadual nº 709/93, com ressalva das questões apontadas nos itens “Planejamento das Políticas Públicas e do Sistema de Controle Interno”, “Controle Interno”, “Quadro de Pessoal” e “Atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal”, e com as recomendações e alertas lançados no corpo deste voto.

Em consequência, dou quitação aos Senhores Alfredo Fernandes Estrada, Julio Antonio Mariano e Rodrigo Nunes de Oliveira, nos termos do artigo 35 do referido diploma legal.

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

Encaminhe-se, por ofício, cópia do acórdão e das correspondentes notas taquigráficas ao atual Presidente da Câmara, para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento das recomendações deste Tribunal.

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

Sala das Sessões, 11 de março de 2014.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**