



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

PRIMEIRA CÂMARA DE 30/05/23

ITEM Nº117

CÂMARA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS - JULGAMENTO

117 TC-003686.989.20-3

Câmara Municipal: Silveiras.

Exercício: 2020.

Presidente: Neusa Liane Grillo Menegon.

Advogado(s): Thais Cardoso Fernandes Gonçalves (OAB/SP nº 361.922).

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. ATENDIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESACERTOS NA GESTÃO DE PESSOAL. FALTA DE CRITÉRIOS NA CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES. FALHAS SOB INDULTO EM EXERCÍCIOS ANTERIORES. SEGURANÇA JURÍDICA. ALERTA. IMPLICAÇÕES DE REINCIDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. ADVERTÊNCIAS. QUITAÇÃO DO RESPONSÁVEL. CONTAS REGULARES.

RELATÓRIO

Em exame a prestação de Contas Anuais da CÂMARA MUNICIPAL DE SILVEIRAS, relativas à competência de 2020.

Laudo de inspeção a cargo de Unidade Regional de Guaratinguetá (UR-14), que ventilou seguintes ocorrências (evento 19.24):

A.1. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: portal eletrônico não divulga os resultados das audiências públicas realizadas; ausência de setor ou comissão responsável pelo acompanhamento da execução



orçamentária e demais políticas públicas do Município;

A.3. CONTROLE INTERNO: a responsável pelo órgão possui outras atribuições incompatíveis as desempenhadas pelo Controlador Interno; pagamento de gratificação de função à responsável, contrariando entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal;

B.1.1. REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOLUÇÃO: valores contabilizados a título de devolução de duodécimos não foram corretamente informados ao AUDESP; devolução de duodécimos foi realizada somente no final do exercício, mesmo com existência de saldo bancário não utilizado ao longo do ano;

B.5.1. QUADRO DE PESSOAL: cargo comissionado sem características de direção, chefia e assessoramento; inobservância do princípio da economicidade; proposta de ressarcimento ao erário (R\$ 16.414,13); cargos em comissão ocupados correspondem a 40% do total de vagas preenchidas;

B.5.2.4.1. VEREADORES: ex-vereador não está recolhendo quantias indevidamente recebidas;

B.5.3. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO: custeios incompatíveis com porte do município; funções gratificadas com características meramente burocráticas, operacionais e/ou técnicas, sem vínculo de confiança; todos os servidores recebem ao menos uma gratificação, havendo caso de até quatro gratificações de funções concomitantes; pagamento de gratificação de função contrário ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal; gratificações para servidores comissionados baseadas em designações para o exercício de atividades inerentes aos respectivos cargos; irregularidades na concessão das gratificações foram objeto de advertência deste Tribunal quando do julgamento das Contas de 2013;



proposta de ressarcimento ao erário (R\$ 15.492,49 e R\$ 29.694,49, respectivamente pagos ao Assessor Jurídico e ao Diretor de Secretaria);

C.1. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS: inobservância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto nos artigos 3º e 41 da Lei 8.666/93, bem como do princípio constitucional da isonomia, no processamento do Convite nº 14/2020;

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO AUDESP: divergência entre dados da Origem e os apurados no Sistema AUDESP;

E.3. LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE: - desatendimento a Instruções e recomendações;

F.1.2. DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DO MANDATO: emissão de três alertas sobre possível descumprimento da norma fiscal.

Oportunizados o contraditório e a ampla defesa¹, sobrevieram justificativas e documentos da responsável, Senhora Neusa Liane Grillo Menegon (evento 34), nos seguintes termos:

- Os resultados das audiências públicas eram disponibilizados apenas no sítio eletrônico da Prefeitura, e após a nota passaram a ser divulgados também pela Edilidade; o acompanhamento da execução orçamentária compete à Comissão Permanente de Finanças e Orçamento (A.1);
- Diante do reduzido quadro laboral (03 efetivos) e do pequeno porte do Município, e para evitar desnecessário aumento de gastos, optou-se por designar a Assistente de Secretaria como responsável pelo Controle

¹ Notificação publicada na Imprensa Oficial em 27 de novembro de 2021 (evento 27).



Interno mediante pagamento de gratificação a título de retribuição dos serviços prestados; inexistente afronta a posição do STF, havendo conflito entre os princípios da segregação de funções e da economicidade que impõe melhor equalização entre custo / benefício de uma nova admissão (A.3);

- A contabilização de duodécimos foi corrigida; a devolução de recursos ao final do exercício deu-se em razão do cenário de incertezas da crise pandêmica e da hipótese de alteração do repasse, não se impondo ao gestor obrigatoriedade de recomposição mensal dos valores (B.1.1; D.2);

- Concurso para provimento do cargo de Advogado esteve suspenso até setembro de 2020; remuneração do Assessor Jurídico comissionado foi acrescida em 31% em relação ao salário do advogado efetivo por soma de Gratificação de Acompanhamento das Sessões Legislativas (30%) – ocorridas em período noturno e sem previsão no descritivo do cargo, e por concessão de anuênio após um ano de atividades (1%) – (B.5.1);

- Valores devidos por ex-Vereador estão inscritos em Dívida Ativa e sob pertinente acompanhamento do Executivo, que noticiou premente ação de execução fiscal para ressarcimento do erário (B.5.2.4.1);

- Outorga de gratificações tem amparo na Lei Municipal nº 1.054/2019 (evento 34.4), sendo direito dos servidores por desempenho de tarefas que desbordam as atribuições previstas em respectivos cargos (B.5.3; E.3);

- A contratação decorrente do Convite nº 14/2020 não ocasionou danos ao erário haja vista o valor pactuado abaixo do previsto e a execução integral do objeto; Poder Judiciário já decidiu pela ilegalidade de exigir em licitações o balanço patrimonial de pequenas empresas, aplicando-se ao caso a disciplina do artigo 3º do Decreto Federal nº 8.538/2015 (C.1);

- Não houve descumprimento da Lei Fiscal no que tange às despesas de



pessoal nos 180 dias finais do mandato (F.1.2).

Sob prisma da Economia, **Assessoria Técnico-Jurídica** acolheu justificativas da Origem relacionadas ao planejamento das políticas públicas e à gerência de repasses financeiros, concluindo pela regularidade das Contas (evento 47).

Já o **Ministério Público** (eventos 52) censura as gratificações, a remuneração ao Assessor Jurídico (proposta de ressarcimento de R\$ 16.414,13) e procedimento licitatório. Manifesta-se pela reprovação dos demonstrativos (artigo 33, III, "b", LCE 709/93), com aplicação de multa (art. 36, parágrafo único, e artigo 104, II e VI, LCE 709/93) e recomendações².

Registro dos julgados precedentes:

² Recomendações indicadas por MPC:

Item A.1 – providencie a divulgação, no site da Câmara, dos resultados das audiências públicas realizadas e setor ou comissão responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária e demais políticas públicas do Município;

Item A.3 - - implemente medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, notadamente quanto à observância do princípio da segregação de funções, em observância ao art. 74 da CF e arts. 49 a 51 das Instruções nº 02/2016 do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

Item B.1.1 – por ocasião da elaboração orçamentária anual, verifique as reais necessidades do Legislativo, evitando-se repasses de duodécimos desnecessários, em atendimento ao art. 30 da Lei nº 4.320/1964 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Item B.5.2.4.1 – adote medidas de maior austeridade ao efetivo recebimento de valores devidos por agentes políticos;

Item D.2 – atente-se para fidedignidade dos dados informados ao sistema AUDESP, consoante aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Exercício	Decisões
2019 (TC-5338/989/19)	Regularidade, com determinações. Advertências e recomendações. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Trânsito em Julgado 22 de novembro de 2021.
2018 (TC-4997/989/18)	Regularidade, com determinação e recomendações. Conselheiro Dimas Ramalho. Trânsito em Julgado 23 de setembro de 2021
2017 (TC-5952/989/16)	Regular, com recomendações. Conselheiro Antonio Roque Citadini. Trânsito em Julgado 05 de fevereiro de 2021.

É o relatório.

GCECR
ADS



TC-003686.989.20-3

VOTO

Prestação de Contas da CÂMARA MUNICIPAL DE SILVEIRAS, competência de 2020.

MAPA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS (2020)		
População: 6.339 habitantes	Vereadores: 9	Receita Própria: R\$ 166.646.450,18
Despesa Legislativa Total (exceto despesa de capital): R\$ 863.024,47		
Despesa Legislativa per capita (exceto despesa de capital): R\$ 136,15		
DADOS DO MUNICÍPIO (RELATÓRIO SMART - AUDESP)		
Região Administrativa: SÃO JOSÉ DOS CAMPOS		Porte do Município (2020): PEQUENO

Repasses de duodécimos do Executivo somaram R\$ 1.067.506,00 (um milhão e sessenta e sete mil e quinhentos e seis Reais), com devolução correspondente a 11,98% (R\$ 127.843,17). A despesa legislativa equivaleu a 4,46% da soma de receitas tributárias e transferências do exercício anterior, atendendo o patamar estabelecido no artigo 29-A, inciso I, da CF/88 (7%).

Da receita anual, 52,40% foram direcionados à folha de pagamentos, percentual que atende a disciplina do artigo 29-A, §1º, da CF/88 (70%)³. Já os dispêndios funcionais consumiram 2,03%

³ Art 29-A. [...]



(R\$ 685.768,08) da Receita Corrente Líquida, ajustados, portanto, ao limite do artigo 20, inciso III, letra "a", da Lei Fiscal (6%)⁴. Também em conformidade os recolhimentos de encargos sociais.

Remuneração dos agentes políticos (Presidente: R\$ 2.507,78; Vereadores: R\$ 1.823,83) observou limites constitucionais concernentes à receita municipal e às remunerações do Prefeito e dos Deputados Estaduais (artigos 29, VI e VII, e 37, XI, da CF/88⁵), sem

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

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;

⁵ 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:

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

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. [...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal,



notícias de revisão geral anual, pagamentos indevidos ou acúmulos irregulares de cargos ou funções públicas.

Esclarecimentos da Origem autorizam relevação de ocorrências relacionadas a planejamento das políticas públicas (A.1), débitos de agente político (B.5.2.4.1), e despesas funcionais ao término do mandato (F.1.2), sem prejuízo de que a Fiscalização acompanhe noticiadas medidas saneadoras. Não obstante, há apontamentos que motivam advertências ao Legislativo, que deverá: • promover a eficiência da Controladoria Interna atendo-se às orientações versadas no Manual “Controle Interno” desta Corte (2022⁶), mormente quanto à autonomia do órgão e ao princípio da segregação de funções (A3); • privilegiar a devolução mensal de verbas não utilizadas para o eventual redirecionamento a outras ações do Executivo (B.1.1); • observar a fidedignidade dos registros inseridos no Sistema AUDESP (D.2), e; • cumprir fielmente prazos, normativos, deliberações e orientações desta Corte (E.3).

Sobre a contratação de empresa que deixou de apresentar documentos expressamente requeridos em edital⁷ (balanço

aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

⁶ Disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf>



patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício fiscal), em que pese o entendimento da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal pela desobrigação de entrega à luz do tratamento diferenciado conferido às pequenas empresas (evento 19.22, fls. 35/37), tendo em conta que a Inspeção não apontou irregularidades na condução do torneio ou na execução da avença pode a ocorrência ser convertida em advertência à origem quanto à necessidade de observância dos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento licitatório (C.1).

No que tange ao quadro laboral (B.5.1; B.5.3), constaram providos os dois cargos de livre provimento disponíveis e três dos cinco cargos efetivos existentes, estrutura que não se mostra desarrazoada para um município de pequeno porte. A Fiscalização registrou, porém, inversão da regra do concurso público por dissonância das atribuições do cargo comissionado de Assessor Jurídico face os perfis de comando e assessoramento à vista do caráter ordinário e permanente das funções, bem assim propôs ressarcimento do erário de valores pagos acima da remuneração do congênere posto efetivo de Advogado, em vacância no exercício (31,30% a maior; R\$ 16.414,13).

O Legislativo reporta a impossibilidade de prover a vaga efetiva por suspensão judicial da seleção instaurada para tal fim, circunstância já sopesada por essa Corte por ocasião do exame das Contas de 2019⁸; naquela oportunidade recomendou-se à Origem

⁷ CONVITE n° 14/2020, para contratação de empresa para publicação de atos oficiais e propaganda institucional em órgão de imprensa escrita.

⁸ TC-5338/989/19. Regulares. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. Trânsito em Julgado em 23 de setembro de 2021.

“Decisões recentes desta Corte de Contas têm sopesado as limitações próprias do orçamento das Câmaras de menor porte para, em caráter excepcional,



respeito aos princípios de economicidade e interesse público quando da opção pelo comissionamento, orientação de ser reiterada desta feita, mas agora com status de advertência.

Em relação ao patamar remuneratório, a Origem afirma que o percentual de ser considerado é de 31% em acréscimos sob mando legal, concernentes a anuênio (1%) e gratificação (30%) por atividades de acompanhamento das sessões legislativas em período noturno sem previsão no prospecto funcional.

Oportuno trazer a lume as recorrentes discussões face ao pagamento de gratificações na Edilidade, com desembolsos no total de R\$ 93.240,24 no exercício em perspectiva.

Custeios da espécie foram criticados em razão de outorga em valores fixos e ausência de critérios nos demonstrativos de 2010 e 2013, com recomendação e advertência para adoção de medidas corretivas⁹; a repetição de defeitos motivou recomendação nas Contas de 2016 e advertência em 2017, e determinação expressa à Origem para regularização da matéria quando da apreciação das Contas

relevar desacertos da espécie, o que não dispensa o Poder Legislativo de demonstrar a economicidade do comissionamento em relação a outras soluções, notadamente a investidura em caráter efetivo mediante regular concurso público. Nessa perspectiva, recomendo à Câmara que promova e disponibilize à Fiscalização deste Tribunal de Contas estudos que evidenciem a observância dos princípios da economicidade e do interesse público no comissionamento do posto de Assessor Jurídico”.

⁹ Como consta dos processos:

2010: TC-2307/026/10, trânsito em julgado em 22 de março de 2013;

2013: TC-0553/026/13, trânsito em julgado em 18 de janeiro de 2016.



de 2018, de teor reiterado no exame de 2019¹⁰ sob pena de rejeição de futuros balanços em caso de reincidência.

Censuras dirigidas aos pagamentos em questão dizem respeito à extensão das vantagens a todos os servidores, efetivos e comissionados¹¹, à outorga simultânea de gratificações diversas para mesmos agentes, e à remuneração gratificada de atividades inerentes à rotina operacional da Administração¹². Embora a Origem sustente que as concessões tiveram fundamento na Lei Municipal nº 1.057, de 20 de fevereiro de 2019, e se justificam em razão do desempenho de tarefas não contidas em respectivas definições funcionais, cabe destacar que os custeios efetuados nas precedentes Contas, já sob a égide da sobredita norma, foram excepcionalmente tolerados em salvaguarda ao princípio da segurança jurídica, posto que as decisões de 2016 a 2018, todas pela regularidade e sob pontuais considerações à matéria, foram publicadas no decurso de 2020 e 2021¹³.

¹⁰ Como consta dos processos:

2016: TC-4762/989/16, trânsito em julgado em 05 de fevereiro de 2021;
2017: TC-5952/989/16, trânsito em julgado em 17 de abril de 2021;
2018: TC-4997/989/18, trânsito em julgado em 23 de setembro de 2021;
2019: TC-5338/989/19, trânsito em julgado em 22 de novembro de 2021.

¹¹ Como consta do Relatório de Fiscalização (item B.5.3):

Cargo	Gratificação
ASSESSOR JURÍDICO	R\$ 15.492,49
DIRETOR DE SECRETARIA	R\$ 29.694,49
ASSISTENTE DE SECRETARIA	R\$ 23.952,56
SERVENTE	R\$ 2.721,68
ENCARREGADA DO SETOR DE PESSOAL	R\$ 21.379,02
Total	R\$ 93.240,24

¹² Funções gratificadas previstas na Lei Municipal nº 1.057/2019: • Controle Interno; • Patrimônio; • Almoxarifado; • Tesouraria; • Compras; • Serviço de Informação ao Cidadão; • Licitações; • Participação nas Sessões e Reuniões.



Destarte, as certificações de trânsito em julgado daqueles balanços ocorreram apenas em 2021, portanto, após o encerramento da competência em apreço, o que, de igual modo, sopeso para propor excepcional indulto aos custeios, sem embargo de determinar ao Legislativo o ultimato de providências corretivas, notadamente quanto à definição de critérios objetivos que autorizem o benefício e à revisão de percentuais e configuração de atividades, com alerta de possibilidade de rejeição de futuros demonstrativos em razão de eventual inércia no atendimento das deliberações desta Corte¹⁴.

¹³ Decisão da C. Primeira Câmara em Sessão de 21 de setembro de 2021, sob Voto condutor do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo:

“Outro aspecto apontado na área de recursos humanos diz respeito à ausência de critérios objetivos na concessão de gratificações [...].

A matéria foi objeto de apontamento no exame das contas de 2016 (TC-004762.989.16 – DOE de 12-12-20), 2017 (TC-005952.989.16 – DOE de 17-04-21) e 2018 (TC-004997.989.18), cujas decisões, todas pela regularidade, foram publicadas somente nos exercícios de 2020 e 2021.

Nesse sentido, em observância ao princípio da segurança jurídica, considero que a falha possa ser excepcionalmente relevada e determino à Edilidade que adote providências para sanear em definitivo a matéria, o que deverá ser constatado no próximo roteiro fiscalizatório, sob pena de rejeição de contas futuras e de aplicação de multa aos responsáveis.

¹⁴ 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.



Estas as considerações, nos termos do artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93¹⁵, voto pela **regularidade** das Contas Anuais da CÂMARA MUNICIPAL DE SILVEIRAS do exercício de 2020.

Determino a quitação da responsável, Senhora Neusa Liane Grillo Menegon, na conformidade do artigo 35 do referido diploma legal¹⁶.

É como voto.

GCECR
ADS

¹⁵ Artigo 33 - As contas serão julgadas:

II regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, de que não resulte dano ao erário.

¹⁶ Artigo 35 - Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.