

## SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 12/03/2019

(GCDR-25)

66 TC-004558/989/16

**Câmara Municipal:** Hortolândia.

**Exercício:** 2016.

**Presidente(s) da Câmara:** Gervásio Batista Pozza.

**Advogado(s):** Claudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610).

**Procurador(es) de Contas:** Renata Constante Cestari.

**Fiscalizada por:** UR-3 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-3 - DSF-II.

**Sustentação oral proferida em sessão de 26-02-19.**

**Sustentação oral proferida pelo Ministério Público de Contas em sessão de 26-02-19.**

### 1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais, relativas ao exercício de **2016**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**.

1.2. A Unidade Regional de Campinas - UR-03, encarregada da inspeção *in loco*, apontou na conclusão do relatório inserido no evento 34, as seguintes inconformidades:

#### **A.2 – CONTROLE INTERNO:**

→ O Presidente da Câmara não determinou providências em relação às recomendações dos relatórios do Controle Interno;

#### **A.3 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA:**

→ Diversos itens apontados não foram saneados pela Edilidade;

#### **B.4.2 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE:**

→ Aquisição de lanches para eventos nos quais não identificamos finalidade pública;

→ Despesas realizadas através de adiantamento sem pesquisa de preços;

- Despesas com refeição sem comedimento e com notas sem especificação do consumo;
- Despesas com taxi sem discriminação do itinerário percorrido;

**C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO -FRACIONAMENTO DE LICITAÇÕES:**

- Licitações através de cartas convites cujo objeto admitiria a modalidade pregão;
- Licitação para aquisição de combustível em quantitativo desproporcional

**D.3.1. QUADRO DE PESSOAL:**

- Nomeação de 20 servidores para cargos de provimento em comissão, cujas atribuições não se amoldam à Direção, Chefia ou assessoramento;
- Requisitos inadequados para provimento de cargos em comissão;

**D.3.1.1 – CONTROLE DE PONTO:**

- Falhas no controle de presença dos servidores;

**D.3.1.5 Duplicidade de Recebimentos (Gratificações)**

**D.3.1.2 INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS NÃO GOZADAS:**

- Pagamento em pecúnia de Férias não gozadas a diversos servidores, sem comprovação dos requisitos legais;

**D.3.1.3 PAGAMENTO DE HORAS-EXTRAS A COMISSIONADOS:**

- Pagamento de horas-extras a servidores comissionados, sem autorização expressa;

**D.3.1.4. PAGAMENTOS ACIMA DO TETO (Salário do Prefeito):**

- Pagamentos irregulares acima do teto à Advogados da Câmara;

**D.3.1.5 DUPLICIDADE DE RECEBIMENTOS (Gratificações):**

- Pagamento de gratificações cumulativas, em valores incorretos;

**D.3.1.6 - GRATIFICAÇÕES PARA MEMBROS DE COMISSÕES E PREGOEIROS:**

- Concessão de gratificações a membros da Comissão de Licitação e servidores que atuam nas Comissões Legislativas, em percentuais excessivos;

**D.4. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES:**

- Instauração de sindicância com objetivo apurar eventual desvio funcional do servidor Clécio Lima Mandu, que segundo denúncia anônima atuava como Advogado no mesmo horário em que exercia o cargo de contabilista da Câmara;

**D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:**

- Não enviou o Relatório de Atividades e não observou o prazo remessa de dados e documentos ao sistema AUDESP;
- Não atendimento as Instruções/Recomendações do Tribunal.

**1.3.** Regularmente notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (evento 39), o Sr. **GERVASIO BATISTA POZZA**, por via de Advogado, apresentou peça de defesa inserida no evento 61, onde sustenta, em síntese, o quanto segue:

**A.2 – CONTROLE INTERNO:**

→ Discorda da conclusão afirmando que foi determinado ao setor específico a implementação de medidas para atender as recomendações do Controle Interno, como a adequação das gratificações, redução das horas extras e demais medidas para atender ao recomendado nos termos das normas vigentes;

**A.3 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA:**

→ Alega que a Câmara vem implementando e atualizando seu sistema de informática para o pleno atendimento à citada Lei. Entretanto, como o projeto vem sendo desenvolvido gradativamente pelos próprios servidores do Departamento de TI do Legislativo, não foi possível concluir todo o aprimoramento do portal eletrônico, apesar dos esforços da gestão no exercício de 2016.

**B.4.2 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE:**

→ A aquisição de lanches teve por objetivo atender não somente as 42 sessões ordinárias, 4 solenes, 4 extraordinárias e 6 audiências públicas, mas também as Palestras do dia internacional da mulher; Outubros rosa; Novembro azul; Semana da SIPAT; Projeto Legislativo/Escola e a Cerimônia de diplomação dos vereadores eleitos em 2016;

→ Os adiantamentos referem-se exclusivamente aos utilizados em viagens de servidores e ou parlamentares com despesas de taxi, alimentação, hospedagem e similares. Inviável, portanto, a exigência de pesquisa prévia de preços, dadas as circunstâncias próprias do instituto do adiantamento;

→ A propósito da ressalva feita às despesas com refeição nos valores de R\$ 94,38 e 143,00, foi elaborado um projeto de resolução instituindo cartilha de procedimentos para as despesas via adiantamento, bem como as os critérios para as justificativas das despesas com viagens. Em especial as despesas com taxi, vez que se trata de recibo emitido pelo motorista de forma improvisada, no meio do trânsito em paradas rápidas, o que resulta no registro sucinto do serviço prestado;

**C.1.1 – FALHAS DE INSTRUÇÃO - FRACIONAMENTO DE LICITAÇÕES:**

→ Esta Câmara tem mantido uma razoável distribuição nas modalidades de licitação dando preferência a modalidade Pregão, conforme orientação desta Egrégia Corte. Conforme comprovam os procedimentos licitatórios, não procede a alusão de fracionamento já que as contratações resultam de certames regulares nas modalidades adequadas ao objeto e valor de referência, nos termos da legislação aplicável.

→ A gestão parcimoniosa dos recursos legislativos resultou numa economia de **R\$ 3.673,18** no gasto com combustível em 2016, se comparado ao valor despendido em 2015, a despeito da majoração dos preços durante o exercício. E o quantitativo licitado não restringiu a participação no certame porque o menor distribuidor de combustível na região metropolitana de campinas comercializa esse montante de combustível por semana.

#### **D.3.1. QUADRO DE PESSOAL:**

##### **D.3.1.1 – CONTROLE DE PONTO:**

→ A Câmara possui controle de ponto digital, salvo quando o servidor realiza atividade externa, como é o caso dos motoristas, circunstância em que são exigidas justificativas formais além da anuência do responsável pelo setor,

##### **D.3.1.2 INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS NÃO GOZADAS:**

→ Em atenção à recomendação desta Corte exarada no exame das contas de 2014, a Edilidade elaborou um cronograma gradativo para evitar o acúmulo e consequentes pagamentos indenizatórios de férias vencidas. Como havia vários servidores efetivos com férias vencidas e não gozadas provenientes de exercícios anteriores, e 2016 era o exercício limite para sanar essa inadequação, houve adensamento da despesa. Todavia, a partir desse ajuste, indenização de férias só é autorizada em circunstâncias excepcionais de comprovada necessidade extrema do serviço ou demissão do servidor;

##### **D.3.1.3 PAGAMENTO DE HORAS-EXTRAS A COMISSIONADOS:**

→ Afirma que o apontamento não procede porque excetuando situações incomuns e inusitadas, apenas os motoristas, vigilantes e encarregados da limpeza recebem hora extra;

##### **D.3.1.4. PAGAMENTOS ACIMA DO TETO (Salário do Prefeito):**

→ Os vencimentos dos servidores da Câmara observam os limites do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, e caso a remuneração venha a ser acrescida por vantagens pessoais ou gratificações ultrapassando o limite, o montante será ajustado pelo mecanismo do abate-teto;

##### **D.3.1.5 - DUPLICIDADE DE RECEBIMENTOS (Gratificações):**

→ A Lei 3063, de 13 de janeiro de 2015, que instituiu as funções de confiança da Câmara Municipal, estipulou no parágrafo 1º de seu Artigo 13, as denominações, quantidades e **vencimentos** correspondentes às funções de confiança, especificando também o valor da remuneração básica do cargo e o percentual máximo da gratificação. O vínculo do percentual da gratificação à remuneração básica da função limita o valor do benefício, evitando que o percentual seja aplicado sobre outro patamar de rendimento que eventual servidor designado já tenha atingido;

##### **D.3.1.6 - GRATIFICAÇÕES PARA MEMBROS DE COMISSÕES E PREGOEIROS:**

→ Todas as comissões da Câmara são instaladas por meio de portaria, a qual especifica o fundamento legal e a função institucional a que se destinam visando o pleno desenvolvimento das atividades legislativas. Portanto, as funções desempenhadas por servidores nas Comissões, incluem atribuições diversas daquelas inerentes ao cargo de origem fazendo jus à vantagem pecuniária. Não obstante a Câmara Municipal vem reduzindo esses gastos, com corte de 50% nos custos a partir de novembro;

→ Quanto à servidora que ocupa atualmente o cargo de Coordenadora Legislativa possui amplo conhecimento do processo legislativo, sendo que a cerca de 20 anos tem contato com o processo legislativo, e atua na coordenação das pautas e no andamento das proposições quanto ao rito e os prazos que devem ser cumpridos.

→ E quanto aos Pregoeiros, o Legislativo possui 2 servidores habilitados desempenhando a função há mais de 5 anos, cujas gratificações derivam da regra do art. 94 e 95, I da Lei 2004/2008, com redação balizada na Lei Complementar 045 de 27 de setembro de 2013.;

#### **D.4. DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES:**

→ Instauração de sindicância com objetivo apurar eventual desvio funcional do servidor Clécio Lima Mandu, que segundo denúncia anônima atuava como Advogado no mesmo horário em que exercia o cargo de contabilista da Câmara;

#### **D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:**

→ Quanto à fidedignidade dos dados informados à Audesp, a própria fiscalização atestou no item D.2. do relatório, que não foram encontradas divergências entre os dados da origem e aqueles repassados ao sistema.

→ O sistema AUDESP não emite ao usuário recibo de remessa dos arquivos, nem comprovante de seu armazenamento, obrigando a controladoria da Câmara a gravar imagem instantânea da tela respectiva. Cópias dos arquivos dessas telas, que comprovam o tempestivo envio dos dados, foram apresentadas à fiscalização.

**1.4.** Submetidos os demonstrativos à análise da **Assessoria Técnica Econômico/Financeira** e do **Ministério Público de Contas**, sobrevieram manifestações no sentido da regularidade das contas, nos termos do inciso II, do artigo 33, da Lei Complementar nº 709/93, inseridas através dos eventos 74 e 80, respectivamente.

**1.5.** No mais, verifica-se que do montante repassado pela Prefeitura, os duodécimos não utilizados, estimados em R\$ 1.674.162,50, foram restituídos à municipalidade no fim do exercício, produzindo equilíbrio entre os valores

recebidos e as despesas realizadas. Satisfatórios, o resultado econômico e o saldo patrimonial.

**1.6.** Do mesmo modo o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal à despesa de pessoal foi observado, porquanto a este gasto estimado em **3,18%** da RCL ficou em patamar compatível com o disposto no artigo 20, inciso III, alínea “a”. O montante despendido com pessoal também se manteve aquém do limite prudencial ditado pelo artigo 22, § único, da LRF.

**1.7.** A despesa total do Legislativo (**5,43%**) apresentou-se abaixo do teto de 6% fixado pelo artigo 29-A da Constituição Federal, assim como o gasto com folha de pagamentos se enquadrou ao limite do § 1º do mesmo dispositivo, totalizando **68,04%**.

**1.8.** Os subsídios dos agentes políticos da Câmara Municipal foram fixados pela Lei Municipal nº 2.673/12, em valores compatíveis com o parâmetro imposto pelo artigo 29, inciso VII, da Carta Magna, e os pagamentos foram corretamente efetuados.

**1.9.** A revisão geral anual foi concedida por meio da Lei Municipal nº 3.101/15, com reajustes retroativos de 5,91% referente a 2013 e de 6,40% referente a 2014, incidindo igualmente sobre os subsídios dos agentes políticos e o vencimento do único servidor.

**1.10.** A análise das contas antecedentes tem histórico positivo<sup>1</sup>.

### **É o relatório.**

---

<sup>1</sup> 2015	TC-0177/026/15	Regulares	DOE: 20.04.2018
2014	TC-3013/026/14	Regulares	DOE: 12.11.2016
2013	TC-0608/026/13	Regulares	DOE: 10.03.2015



## 2. VOTO

**2.1.** Contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**, relativas ao exercício econômico-financeiro de **2016**.

**2.2.** 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.** Além desses aspectos formais e fiscais, constato que as justificativas apresentadas pelo gestor, reforçadas pelas providências corretivas anunciadas, permitem a superação de algumas ressalvas consignadas no relatório da fiscalização, sendo que os apontamentos remanescentes não se revestem de gravidade suficiente para comprometer as contas. Sem embargo do registro de **recomendações** visando o aperfeiçoamento da gestão Legislativa.

**2.4.** A começar pelo **CONTROLE INTERNO**, cujas constatações conclusivas decorrentes da função fiscalizatória "*interna corporis*", constitui requisito essencial para o aprimoramento da gestão e avaliação do desempenho das atividades do Legislativo. Através dos relatórios periódicos é possível monitorar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a regularidade da estrutura funcional, os atos e procedimentos econômico-financeiros; a efetividade das providências voltadas ao saneamento de falhas, além de garantir suporte estratégico às instâncias de controle externo.

Nesse passo, **determino** à Câmara Municipal de Hortolândia que aperfeiçoe seu sistema de controle interno, em especial para considerar os

documentos por ele produzidos, como instrumentos de gestão, determinando, de imediato, as medidas adequadas em face das ocorrências eventualmente pontuadas pelo controlador interno, de forma a assegurar a efetividade do sistema, em consonância com o disposto no art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Paulista, bem como às Instruções 02/2016 TCESP.

**2.5.** Juízo correlato cabe às imperfeições e lacunas verificadas no cumprimento da Lei da Transparência durante a fiscalização ordenada, cabendo **advertir** a Edilidade de que a ampla acessibilidade a todas as informações da administração pública consiste direito elementar e inalienável da cidadania. A divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, investimentos, despesas e procedimentos, estimula a participação da cidadania e apura o controle social, devendo ser tomada como regra pelo gestor público.

Nessa conformidade, **determino** ao Legislativo de Hortolândia, que adote as providências necessárias, com a celeridade que a matéria exige, visando à completa adequação à Lei da Transparência, com a publicização de todas as informações, no formato mais didático e objetivo possível, para que sejam intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

**2.6.** Outro apontamento que reclama **advertência** à Origem, diz respeito ao pagamento de **GRATIFICAÇÕES**, pois em que pese a autonomia dos municípios para organizar seus serviços e dispor sobre o regime jurídico de seus servidores, é certo também que tal autonomia não é ilimitada, tanto pela supremacia do regramento constitucional, quanto em face da necessária simetria dos regimes jurídicos adotados pelos entes federados periféricos, em relação aos princípios e regras gerais de organização definidas pela União.

E nessa conformidade, as vantagens pecuniárias, sejam na forma de adicionais ou de gratificações, não consistem mera liberalidade do Gestor



Público, e muito menos constituem artifícios para majorar a remuneração dos servidores. Portanto é oportuno **determinar** à Câmara que reavalie pontualmente o pagamento dessas vantagens pecuniárias, fazendo cessar aquelas eventualmente indevidas, bem como as concedidas a ocupantes de cargos em comissão, conforme já assentado na decisão das contas do exercício anterior deste Legislativo de Hortolândia.

**2.7.** Por sua vez, no que diz respeito ao **Quadro de Pessoal**, entendo oportuno observar que a Câmara possui uma estrutura funcional ativa composta por 93 servidores efetivos e 39 comissionados, sendo certo que o número de ocupantes de cargos em comissão, foi radicalmente reduzido, considerando que eram 75 de livre provimento em 2015.

Ademais a Edilidade não se manteve inerte ante as recomendações exaradas por esta Corte, nas decisões das contas pretéritas. Tanto que se esforçou para promover uma reestruturação administrativa através da edição da Lei 3.063, de 13 de janeiro de 2015, reforma que foi posteriormente aperfeiçoada pela Lei nº 3.071, de 27 de fevereiro de 2015. Nessas circunstâncias, não identifiquei indícios de conduta inapropriada, procrastinatória ou afrontosa que merecesse advertência ou sanção, sendo mais prudente aguardar o período necessário à plena formatação do quadro de pessoal sob os efeitos da reestruturação, para então sedimentar um juízo de mérito abalizado sobre sua adequação.

E quanto à ressalva que aponta pagamentos acima do teto municipal para os advogados da Câmara, em harmonia com a manifestação do MPC, entendo tratar-se de matéria à qual se aplica o juízo expresso na decisão das contas de 2015, dessa mesma Edilidade (TC-1177/026/15), onde este Tribunal se pronunciou nos seguintes termos:

*“Com relação ao teto aplicável à remuneração dos Procuradores da Câmara Municipal, enquanto não sobrevém decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria<sup>11</sup>, a jurisprudência desta Corte de Contas<sup>12</sup> tem considerado como limite o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Sendo assim, afasta-se o apontamento relativo à remuneração paga aos advogados públicos que excede o subsídio do Prefeito. (Primeira Câmara – sessão de 20/03/18)”*

**2.8.** Finalmente, sobre as falhas formais registradas nos apontamentos remanescentes, cumpre **recomendar** que doravante, nos seus atos de gestão, o Legislativo passe a observar com mais esmero as formas e prazos prescritos, tanto pela legislação de regência quanto nas normas supletivas editadas por esta v. Corte. E, sobretudo, que se adeque aos princípios constitucionais e ao formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, observando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema Audesp.

**2.9.** Posto isto, em consonância com as manifestações dos órgãos técnicos e nos termos do inciso II, do artigo 33, da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO** pela **REGULARIDADE com RESSALVAS**, das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**, relativas ao exercício de **2016**, com as advertências, recomendações e determinações constantes do corpo, excepcionando eventuais atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Em conformidade com dispositivo próprio da mesma Lei, dou **quitação** aos responsáveis e lhes determino, ou a quem lhes haja sucedido que atentem ao quanto advertido, recomendado e determinado no dispositivo.

Após o trânsito em julgado:

- i) Remeta-se cópia da decisão, mediante ofício, à **Câmara Municipal de Hortolândia**, para que tome ciência de todo o teor.
- ii) Deverá a fiscalização certificar se a Edilidade adotou as

providências corretivas noticiadas e determinadas no corpo desse voto.

iii)Ao final, adote a serventia as providências formais de praxe, procedendo às anotações e promovendo o arquivamento do feito no meio digital adequado.

**É como voto.**

**DIMAS RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**