

## SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 05/10/2021

49 TC-006118.989.16-9

**Câmara Municipal:** Caraguatatuba.

**Exercício:** 2017.

**Presidentes:** Renato Leite Carrijo de Aguiar e Francisco Carlos Marcelino.

**Períodos:** (01-01-17 a 28-06-17, 11-07-17 a 31-12-17) e (29-06-17 a 10-07-17).

**Advogado(s):** Flávio Rodrigues Nishiyama (OAB/SP nº 76.012), José Américo Lombardi (OAB/SP nº 107.319), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP nº 124.850), Rodolfo César Conceição (OAB/SP nº 197.168), Graziela Nóbrega da Silva (OAB/SP nº 247.092) e Rodrigo Pozzi Borba da Silva (OAB/SP nº 262.845).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** UR-7.

**Fiscalização atual:** UR-7

**EMENTA:** CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. EXERCÍCIO 2017. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E DA LRF. FALHAS RELATIVAS AO CONTROLE INTERNO, DESPESAS E QUADRO DE PESSOAL, REPASSES, COMBUSTÍVEIS, ADIANTAMENTOS, PATRIMÔNIO, LICITAÇÕES E CONTRATOS, CONTABILIDADE E TRANSPARÊNCIA. CONTAS IRREGULARES.

### 1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais do exercício de **2017**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA**.

1.2. Após inspeção “*in loco*”, a fiscalização da Unidade Regional de **SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - UR-7** elaborou seu relatório acostado no evento 22, cuja conclusão aponta as seguintes ocorrências:

#### **A.2. CONTROLE INTERNO:**

- descumprimento do art. 25, §1º da Lei Orgânica desta Corte;
- descumprimento dos artigos 31, 70 e 74 da CF;

- descumprimento do art. 59 da LRF;
- descumprimento dos artigos 49 a 51 das IN nº 02/2016;
- descumprimento do Comunicado SDG nº 35/2015.

#### **B.1.1. HISTÓRICO DOS REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS**

- devolução de repasses evidenciando falta de planejamento;
- descumprimento do art. 1º, §1º, da LRF.

#### **B.2.1. DESPESA DE PESSOAL;**

- falhas na contabilização da remuneração dos agentes políticos;
- Desrespeito aos princípios da transparência e da evidenciação contábil;
- Realização de horas extraordinárias, em desconformidade com o art. 59 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e o art. 37 da Constituição Federal.

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

- Diárias pagas com ausência de amparo legal;
- Falta de clareza quanto ao tempo de locomoção;
- Discrepância quanto ao período de apuração dos gastos;
- Descumprimento das Resoluções Camarárias nº 113/2005 e 201/2015;
- Gastos com pedágio.

#### **B.4.2.1. REGIME DE ADIANTAMENTO:**

- Reembolso efetuado sem a individualização do beneficiário;
- Reembolso efetuado sem a individualização das despesas realizadas;
- Reembolso efetuado sem informação sobre a motivação dos gastos;
- Falta de critérios para a restituição dos fundos;
- Falta de clareza na efetivação dos dispêndios;
- Notas fiscais em branco;
- Falha na contabilização dos suprimentos de fundos;
- Ausência de fidedignidade dos dados enviados ao Sistema AUDESP;
- Inobservância aos princípios constitucionais (art. 37, caput, da CF);
- Infringência aos preceitos legais estabelecidos na Lei Municipal nº 1.288/1984
- Infringência ao art. 3º da Lei de Licitações;
- Infringência do princípio da transparência (art. 1º, §1º, da LRF).

#### **B.4.2.2. GASTOS COM COMBUSTÍVEL:**

- Ausência de informações quanto a motivação dos gastos;
- Ausência de informações quanto ao destino;
- Quilometragem incompatível com a distância;
- Índícios de viagens não realizadas.

#### **B.5. BENS PATRIMONIAIS:**

- Falha nos sistemas de controle e acompanhamento dos ativos;
- Ineficácia na adoção de medidas e procedimentos administrativos para apuração de responsabilidades sobre extravios ocorridos.

**C.1. FORMALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS:**

- Ausência de fidedignidade dos dados enviados ao Sistema AUDESP;
- Desconformidade com as normas de contabilidade pública, vigentes;
- Afronta aos princípios da transparência e da evidenciação contábil;

**C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO:**

- Desrespeito ao art. 37 da Constituição da República;
- Descumprimento dos artigos 3º, 14, 15, §1º, 22, §3º, 38, caput, 40, inciso X e §2º, II, 41, 43, IV, 48, II e 51, da Lei nº 8.666/93.

**C.2.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL:**

- inobservância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência.

**D.1. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS:**

- falha na publicidade e transparência da gestão fiscal;
- inobservância dos preceitos da Lei nº 12.527/2011;
- descumprimento do art. 5º, LXXII, e 74, §2º, da CF;
- descumprimento do art. 49 da LRF.

**D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:**

- divergência entre dados informados e inseridos no Sistema AUDESP.

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

- Divergências na quantidade de cargos existentes;
- Quantidade elevada de cargos comissionados;
- Admissão com inobservância do art. 37, inciso V, da Constituição, de determinações judiciais e das recomendações desta Corte de Contas;
- Alteração da estrutura de cargos em desconformidade com o art. 37, V, da CF, do Comunicado SDG nº 32/2015 e da eficiência e economicidade;
- Manutenção de Assessor Jurídico em cargo comissionado;
- Recepção e cessão de servidores em desvio de função.

**D.5.2. JULGAMENTO DAS CONTAS DO PODER EXECUTIVO:**

- Não foi realizada a apreciação das contas do Poder Executivo, apesar da disponibilidade dos autos para análise do Legislativo.

**1.3.** Regularmente notificados por 2 vezes, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (eventos 25 e 81), os responsáveis **Srs. RENATO LEITE CARRIJO DE AGUILAR e FRANCISCO CARLOS MARCELINO** apresentaram justificativas em quatro oportunidades, que foram inseridas nos eventos 51, 89, 92 e 103.

**1.4.** A **Assessoria Técnica Econômico/Financeira** opinou pela

REGULARIDADE, mas sua **CHEFIA** abriu divergência emitindo parecer pela IRREGULARIDADE das contas.

**1.5.** Por sua vez, o **Ministério Público de Contas** se alinhou ao posicionamento da Procuradora Chefe de ATJ, pugnando pela REPROVAÇÃO dos demonstrativos, com base na ocorrência de infração à norma legal; dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, todos em reincidência. Nessa convicção, propôs condenação a ressarcimento das verbas impugnadas, além da aplicação de multa aos gestores, nos termos dos artigos 36, caput, 104, II e VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, conforme eventos 71.1, 71.2 e 111.

**1.6.** Ainda, extrai-se da documentação acostada aos autos, que os parâmetros Constitucionais e aqueles impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados.

**1.7.** A análise das contas antecedentes tem histórico **NEGATIVO**<sup>1</sup>.

### É o relatório.

---

2016	-	TC- 4928/989/16	<i>irregularidade</i>	DOE 14/05/2020
2015	-	TC- 0983/026/15	<i>irregularidade</i>	DOE 04/07/2019
2014	-	TC- 2819/026/14	<i>irregularidade</i>	DOE 01/12/2018
2013	-	TC- 0414/026/13	<i>regularidade</i>	DOE 19/01/2016
2012	-	TC- 2517/026/12	<i>irregularidade</i>	DOE 12/08/2015
2011	-	TC- 2826/026/11	<i>irregularidade</i>	DOE 22/01/2014

## **2. VOTO**

**2.1.** Os registros básicos das Contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA**, relativas ao exercício de **2017**, demonstram observância aos limites fiscais e financeiros impostos pela Constituição e LRF, contudo, constato que as justificativas apresentadas e reiteradas em 4 oportunidades pela defesa não são consistentes o bastante para afastar o conjunto de falhas detectadas pela fiscalização, que contaminam os atos de gestão.

**2.2.** Destaca-se a **formalização e consumação dos Procedimentos Licitatórios** efetuados pela Edilidade durante o exercício, que em sua maioria acham-se prejudicados por vícios insuperáveis, como a falta de numeração nas páginas dos processos, ausência de pesquisas prévias de preços ou coleta insuficiente de orçamentos; repetição de empresas nos convites de preços; reiteradas inabilitações de duas das três participantes; cláusula nos editais de convite prevendo o pagamento de 50% do valor total do contrato em até 10 dias de sua assinatura; falta de especificações mínimas no memorial descritivo e na planilha de preços em certame para reforma do prédio da Câmara; entre outras.

Os responsáveis não justificaram os apontamentos, uma vez que focaram mais a preocupação de eximirem-se de eventuais responsabilizações. A Comissão de Licitação ressaltou atuação de boa-fé por haver confiado nos pareceres jurídicos que atestavam a conformidade dos procedimentos licitatórios.

Já a Assessoria Jurídica alegou que os pareceres se restringiram à análise da minuta do instrumento contratual e seus anexos, excluindo as outras peças necessárias à instrução do procedimento. Além disso, a Assessoria Jurídica, esforçou-se na tentativa de delimitar o alcance da sua responsabilidade e isentar o Assessor parecerista de qualquer comprometimento, conforme se constata no trecho da manifestação do evento 51.8, transcrito abaixo:

*“Fato é que, ao emitir o Parecer de forma consultiva, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo.*

*Registre-se que, dentro da perspectiva de conhecimento que um advogado, na condição de parecerista jurídico, alcançaria, o objeto da licitação foi corretamente discriminado na minuta do edital, não cabendo a responsabilização do advogado pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.*

*Sobreleva ressaltar que, a análise empreendida nos autos se ateuve estritamente à minuta do instrumento contratual, seus anexos, e às exigências da Lei nº 8.666/1993 quanto à formalidade do procedimento, não tendo sido analisados os demais documentos encartados nos autos, pois não se tratam de documentos de cunho técnico-jurídico, não competindo a esta Assessoria opinar a respeito.”*

De se concluir, portanto, que os Pareceres foram inconsistentes, e que as graves falhas relatadas pela fiscalização não foram suficientemente enfrentadas pela defesa, mantendo-se hígdas, incontroversas e efetivas para comprometer o mérito das contas, no sentido da reprovação.

**2.3.** Também foram constatadas inadequações pertinentes à gestão dos Recursos Humanos da Câmara, sobretudo quanto ao pagamento de **Horas Extras** a servidores, de forma habitual e em quantidade excessiva, sem motivação que evidencie a excepcionalidade e temporariedade dos serviços.

Constata-se que alguns servidores realizaram quantidades de horas extras, que além de superar o limite do razoável, afronta o art. 59 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que limita a permanência extraordinária à no máximo 2 horas além da jornada normal. E a planilha elaborada pela fiscalização e colacionada abaixo, estampa bem o excesso:

MESES	MARCIO DONIZETE SAVASSA			AIRTON RICARDO PIMENTA SANTANA		
	QUANTIDADE DE HORA EXTRA 50%	QUANTIDADE DE HORA EXTRA 100%	TOTAL	QUANTIDADE DE HORA EXTRA 50%	QUANTIDADE DE HORA EXTRA 100%	TOTAL
Janeiro	85	10,5	95,5	26	7	33
Fevereiro	101,5	0	101,5	40	0	40
Março	54,5	0	54,5	51	0	51
Abril	109	0	109	83,5	0	83,5
Maiο	93	5,5	98,5	71	0	71
Junho	121	0	121	95,5	0	95,5
Julho	63,5	0	63,5	87	0	87
Agosto	110	0	110	59,5	0	59,5
Setembro	110	0	110	115,5	7	122,5
Outubro	4,5	0	4,5	125,5	0	125,5
Novembro	94,5	0	94,5	102	0	102
Dezembro	106,5	0	106,5	112,5	0	112,5
<b>TOTAL</b>	<b>1053</b>	<b>16</b>	<b>1069</b>	<b>969</b>	<b>14</b>	<b>983</b>

Como se vê, dos funcionários catalogados na planilha, o sr. Airton Ricardo Pimenta Santana chegou a realizar apenas no mês de outubro, 125,5 horas extras, o que equivale a 5,70 horas excepcionais por dia, se considerarmos o mês com 22 dias úteis. E quando consideramos o período integral de 1 ano, verificamos que o servidor Marcio Donizete Savassa, realizou nada menos que 1.069 horas extras em 2017.

Também em relação a essa insurgência, a Origem, apesar das 4 intervenções de defesa, nada disse, de forma que igualmente à anterior, esta falha manteve-se hígida, incontroversa e apta a embasar a rejeição das contas.

**2.4.** Pesa ainda, a falta de autonomia e superficialismo generalizado na atuação do sistema de **Controle Interno**, que no corpo dos relatórios apresentados, não evidenciaram qualquer irregularidade na Câmara, a despeito das diversas inconformidades encontradas pela auditoria.

Fica evidente que o elevado grau de inoperância contribuiu para a disseminação de falhas procedimentais e contábeis que afetaram a conformidade de diversas ações, prejudicaram a fidedignidade dos dados e o trabalho do controle externo, além de inviabilizarem a análise de eficiência e eficácia das ações e o aperfeiçoamento da gestão legislativa.

**2.5.** Reprimenda cabe também ao descontrole com o uso dos veículos oficiais da Câmara, com efeitos nas **Despesas com Pedágios** e nos **Gastos com Combustíveis**. No caso dos pedágios, verificou-se que apesar da

ARTESP ter editado Portaria autorizando o credenciamento de viaturas municipais entre as isentas do pagamento, a Câmara não tomou nenhuma providência nesse sentido, desembolsando mais de R\$ 16 mil com pedágio, em 2017, representando um aumento de 109,79% em relação ao ano anterior.

Quanto aos gastos com combustível, a análise por amostragem dos documentos apresentados, revela diversos deslocamentos a São Paulo, Aparecida, São José dos Campos, Guarulhos, Caçapava, etc., cuja quilometragem percorrida é muito superior ao razoável para o trajeto, além dessas viagens não terem sido devidamente motivadas e nem os dados registrados em relatórios especificados, de forma a permitir a verificação de pertinência com o interesse público e o comedimento do gasto.

**2.6.** Igualmente digno de registro negativo são as inconsistências contábeis elencadas nos apontamentos catalogados nos itens **B.2.1. DESPESA DE PESSOAL; B.4.2.1. REGIME DE ADIANTAMENTO; C.1. FORMALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS e D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP.**

É inequívoco que ao desnaturar as informações geradas pela contabilidade, a Câmara desconsidera o formalismo legal que reveste os lançamentos e afronta os Princípios da Oportunidade, Evidenciação Contábil e Transparência, embaraçando a exata compreensão do estado em que se encontra a instituição, impedindo vislumbrar seu desempenho, sua evolução, riscos e principalmente prejudicando o controle, o planejamento e a tomada de decisões.

**2.7.** No rol de falhas graves, considero imprescindível incluir ainda o apontamento referenciado no item **B.5. BENS PATRIMONIAIS**, que relata o furto de um aparelho celular funcional, marca Motorola Iron Rock XT 626 Nextel, patrimônio nº 001258, utilizado e sob a responsabilidade do vereador Flávio Rodrigues Nishiyama Filho.

Oportuno registrar que nos anos anteriores de 2016 e 2015 também havia ocorrido furtos de aparelhos de celular, e como desta vez, a

Direção da Câmara, limitou-se apenas a lavrar um Boletim de Ocorrência. O gestor não tomou nenhuma providência interna, e nem determinou a abertura de sindicância para apurar responsabilidades, denotando inadequada desídia com o patrimônio público.

**2.8.** Concluindo, sobre à Representação intentada pelo Sr. José Luís das Neves, processada nos autos do TC-4436/026/18, na qual requer que o Presidente da Câmara Municipal de Caraguatatuba afaste o vereador Oswaldo Pimenta de Melo Neto, em cumprimento à sentença exarada no TC-757/007/09, é imperativo registrar que a matéria foi judicializada pelo citado edil, em ação anulatória com pedido de liminar nº 1045884-17.2016.8.26.0053, a qual ainda tramita e pende de decisão definitiva do recurso.

Nessa conformidade considero a Representação improcedente.

**2.10.** Posto isso, acompanhado **da Chefia da Assessoria Técnico-Jurídica e do Ministério Público de Contas**, meu **VOTO** é pela **IRREGULARIDADE** das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA**, relativas ao exercício de **2018**, com fundamento no inciso III, alínea “b” c/c §1º, do Artigo 33, da LC nº 709/93, excepcionando os atos pendentes de apreciação desta Corte.

Considerando a gravidade das ocorrências verificadas, entendo ser medida justa e pedagógica a **imposição de multa ao Responsável, Sr. Renato Leite Carrijo De Aguiar**, no valor de **400 (quatrocentas) UFESPs**, nos termos do contido nos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, da Lei Complementar 709/93.

Deixo de aplicar a mesma sanção ao segundo responsável, Sr. **Francisco Carlos Marcelino**, porque ele esteve à frente da Presidência da Câmara apenas pelo período compreendido entre 29/06 e 10/07, ou seja, **menos de 15 dias**.

**2.9.** Por fim, e diante do expressivo rol de falhas verificado, torna-se imperativo o registro de **RECOMENDAÇÕES** e **DETERMINAÇÕES** à Origem,

que passo a elencar articuladamente abaixo, visando o aperfeiçoamento da Gestão Legislativa de Caraguatatuba:

- a) **DETERMINO** que por ocasião da elaboração orçamentária anual, o Legislativo avalie suas reais necessidades, evitando repasses de duodécimos desnecessários, em observância aos artigos 29 e 30 da Lei 4.320/64 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) Quanto ao **CONTROLE INTERNO**, é pertinente destacar sua importância para o aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Legislativo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, e a adoção de providências voltadas ao saneamento das falhas existentes. Portanto, oportuno **DETERMINAR** à Edilidade que proceda ao imediato enquadramento do preceito contido no artigo 74 da Constituição Federal, nos moldes prescritos no Comunicado SDG nº 32/2012
- c) **ADVERTIR** a Câmara Municipal de Caraguatatuba que a estrita obediência ao regramento formal e aos prazos legais são requisitos constitutivos para desempenho eficiente das atribuições institucionais do Poder Legislativo. Nesse passo, registro severa **RECOMENDAÇÃO** no sentido de 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, respeitando a tempestividade e fidedignidade na transmissão destes dados ao sistema.
- d) **DETERMINO** à Câmara Municipal parcimônia ao efetuar gastos com horas extras, utilizando-se de tal procedimento somente quando efetivamente necessário, além de realizar o devido controle, de forma a demonstrar inequivocamente a prestação do serviço, com respeito ao limite de 2 horas além da jornada, fixado pela legislação trabalhista.



- e) Mantenha em curso as providências noticiadas e adote as medidas complementares necessárias à regulamentação da Lei Federal nº 12.527/2011, bem como à adequação do site oficial da Câmara até alcançar o pleno enquadramento a todos os requisitos previstos na Lei da Transparência;
- f) Aprimore o manejo das verbas de Adiantamentos, porque despesas suportadas por recursos dessa natureza devem se apresentar claramente descritas e suficientemente justificadas, em relatórios circunstanciados ou documentos equivalentes, disponíveis ao controle interno e externo, a fim de comprovar a pertinência com o interesse público e o comedimento dos gastos;
- g) Para adequada prestação de contas dos gastos com combustível, adote planilha analítica que registre as condições gerais do veículo, motorista, motivo do deslocamento, ocupantes, trajeto, distância, destino, quilometragem rodada, duração, horários, abastecimentos, ocorrências e relatório das atividades, de forma a evidenciar todos os dados necessários à posterior aferição do interesse público que legitima a despesa.
- h) Observe com todo critério o balizamento imposto pela Lei Federal nº 8.666/93, nas prorrogações contratuais ou novas aquisições de bens ou serviços, realizando sempre a pesquisa prévia de preço, para referenciar o procedimento e certificar a adequação dos valores base, com aqueles praticados pelo mercado.
- i) Empenhe-se em definir corretamente as atribuições dos comissionados, e de preferência na própria norma de sua criação, a fim de permitir a adequação dos cargos aos pressupostos estabelecidos no art. 37, inc. V, da Constituição Federal;
- j) Observe com todo critério, e dê consequência às instruções, orientações, recomendações e determinações exaradas por este Tribunal.

Após trânsito em julgado, remeta-se cópia da decisão, por **ofício**, ao Legislativo de **Caraguatatuba**, para ciência do inteiro teor do decreto e

cumprimento às **recomendações e Determinações** exaradas.

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**

*ofm25*