



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 02/12/2025 – ITEM 40

TC-005176.989.23-4

Câmara Municipal: Votorantim.

Exercício: 2023.

Presidente: Thiago da Silva Schiming.

Procurador de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-9.

Fiscalização atual: UR-9.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. QUADRO DE PESSOAL. EXCESSO DE CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES INCOMPATÍVEIS COM AS FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. REINCIDÊNCIA. IRREGULARIDADE.

RELATÓRIO

Em julgamento as **Contas da Câmara Municipal de Votorantim**, relativas ao **exercício de 2023**.

A Unidade Regional de Sorocaba (UR-9), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório constante do evento 14.23, apontando o que segue:

PLANEJAMENTO MUNICIPAL – falta de incentivo à participação popular nos processos de elaboração e discussão do orçamento; aprovação das peças de planejamento sem metas e indicadores que permitam o acompanhamento da execução orçamentária.

ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – ausência de Setor ou Comissão responsável pelo acompanhamento da execução do orçamento e das políticas públicas pelo Poder Executivo.

PROGRAMAS E AÇÕES DO LEGISLATIVO – ausência de identificação clara de metas e indicadores, impossibilitando a avaliação de eficácia e efetividade dos programas e ações governamentais.

REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOLUÇÃO – devoluções de duodécimos ao Poder Executivo apenas ao final do exercício, contrariando o recomendado no Comunicado SDG nº 26/23.



QUADRO DE PESSOAL – existência de cargos em comissão sem características de direção, chefia e assessoramento exigidas pelo art. 37, V, da Constituição Federal e com atribuições similares àquelas de servidores efetivos; quantitativo elevado de servidores para o porte do município.

FROTA DE VEÍCULOS – falhas nos controles de uso dos veículos; ausência de justificativa para a manutenção de frota com 12 veículos.

TRANSPARÊNCIA – divulgação incompleta das informações obrigatórias no sítio eletrônico, relacionadas a convênios e transferências, aos recursos humanos, aos procedimentos licitatórios, às prestações de contas, ao SIC e às pautas das comissões.

LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES – desatendimento às recomendações exaradas por esta Egrégia Corte quanto ao quadro de pessoal.

Após regular notificação, o Sr. Cirineu Barbosa, responsável pela Câmara de Votorantim em 2024, apresentou suas justificativas no evento 32.01.

Preliminarmente, ponderou que, embora art. 29, IV, “f”, da Constituição Federal¹ permita que a Câmara de Votorantim disponha de 19 Vereadores devido à população de aproximadamente 133 mil habitantes, mantém a Edilidade apenas 11 Parlamentares, resultando gasto *per capita* de R\$ 128,45, significativamente abaixo da média de Municípios semelhantes.

Quanto ao processo de planejamento, contestou que não tenha havido participação popular, informando que o convite para participação nas audiências públicas foi divulgado em jornais locais, no portal eletrônico e nas redes sociais da Câmara Municipal, como também que a inadequação do horário das reuniões foi corrigida para o exercício seguinte.

¹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de:
(...)

f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes;



Argumentou que a competência legislativa para alterar peças orçamentárias do Poder Executivo é restrita e dependeria de documentos sob poder do Prefeito, que seria fatalmente contrário a tais alterações.

Esclareceu que o acompanhamento de políticas públicas é realizado pelos Gabinetes e Comissões Parlamentares, nos termos do Regimento Interno, não havendo necessidade de criação de Setor específico para esse fim.

Sobre a alegada reincidência quanto às peças de planejamento do Poder Legislativo, anotou que o trânsito em julgado das Contas de 2022 ocorreu somente em agosto de 2024, como também que os Recursos Ordinários das Contas dos exercícios de 2021 e 2020 ainda não foram apreciados, não se justificando tal apontamento.

Informou que a devolução de recursos ao Poder Executivo nos últimos dois meses de 2023 não decorreu de falhas no planejamento, esclarecendo que a reserva orçamentária não foi executada devido à falta de aval dos demais membros da Mesa Diretora para grandes contratações.

Quanto ao quadro de pessoal, anotou que a Fiscalização incluiu incorretamente 5 cargos ocupados por servidores de carreira no cômputo dos cargos em comissão, asseverando que 29 cargos comissionados estiveram providos no período, o que representa 50,87% do total dos postos de trabalho, e não 54,84% como informado pela Fiscalização.

Acresceu que todos os cargos exigem ensino superior, como também que as despesas de pessoal observaram os limites legais. Sobre as atribuições dos postos comissionados, pontuou que as novas definições contidas na Resolução nº 05/23 não foram analisadas, impossibilitando contraditório, bem como que a Resolução nº 04/11 foi revogada.

Pleiteou o afastamento da reincidência sobre as falhas na gestão da frota de veículos, lembrando que as Contas de 2019 a 2022, que tiveram apontamentos sobre a matéria, não transitaram em julgado em tempo hábil para



adoção de providências. Além disso, asseverou que as anotações de viagens permitem identificar a localização e finalidade pública.

Quanto à transparência da Câmara, destacou que o respectivo índice subiu de 76,82% para 79,26%, evidenciando o empenho da Edilidade no aprimoramento de suas ferramentas de transparência.

O Setor de Economia do DIPE opinou pelo juízo de regularidade das Contas da Câmara Municipal de Votorantim referentes ao exercício de 2023, diante da observância aos índices constitucionais e legais. Contudo, registrou que a devolução de 28,56% dos repasses recebidos ao Poder Executivo não constou do rol de faltas discriminadas na conclusão do Relatório de Fiscalização, propondo nova notificação à Origem, a fim de evitar alegação sobre cerceamento de defesa.

O Douto Ministério Público de Contas, em face dos princípios do contraditório e da ampla defesa, propôs novo acionamento dos responsáveis para manifestação sobre a devolução duodécimos no total de R\$ 4.694.577,71, equivalente a 28,56% do valor recebido do Poder Executivo, configurando possível superestimativa de recursos financeiros e inadequado planejamento orçamentário, em inobservância aos arts. 30 da Lei Federal nº 4.320/1964 e 12, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em manifestação complementar, o Sr. Rodrigo de Melo Kriquer, Presidente da Câmara Municipal no biênio 2025/2026, atribuiu a devolução de 28,56% dos duodécimos no exercício a circunstâncias excepcionais decorrentes de denúncia administrativa contra o então Presidente da Edilidade, Sr. Thiago da Silva Schiming.

Informou que o gestor à época foi afastado preventivamente, retornou por decisão judicial e, após instauração de processo administrativo disciplinar em 2023, renunciou ao mandato em meados de 2024. Durante esse período, as contratações de bens e serviços essenciais foram paralisadas, gerando a sobra orçamentária devolvida.



Nessa conformidade, invocou o art. 22, § 1º, da LINDB, que determina a consideração das circunstâncias práticas que limitaram a ação do agente público, pleiteando que a devolução de duodécimos não seja considerada no julgamento dos demonstrativos, tendo em vista que a execução orçamentária foi prejudicada por fator superveniente e imprevisível.

Por último, apresentou o histórico de devoluções de repasses da Edilidade, evidenciando a excepcionalidade do exercício de 2023 (28,56%), em contraste com os percentuais dos exercícios anteriores: 2022 (1,41%), 2021 (14,71%) e 2020 (8,98%).

Em face do acrescido, o Setor de Economia entendeu que a Câmara Municipal logrou demonstrar as ocorrências que motivaram a devolução dos duodécimos ao Poder Executivo, bem como as restituições em exercícios pretéritos permaneceram em patamares aceitáveis. Manifestou-se pela regularidade dos demonstrativos, acompanhada pela Ilustre Direção do DIPE.

O D. Ministério Público de Contas, de modo contrário, pugnou pelo julgamento de irregularidade, sem prejuízo de aplicação de multa ao responsável, em função das falhas relativas: ao planejamento dos programas e ações dos Poderes Executivo e Legislativo, com aprovação de peças orçamentárias sem identificação adequada de metas e indicadores; à devolução de duodécimos de 28,56% dos repasses ao Poder Executivo, realizada apenas ao final do exercício; à manutenção de cargos em comissão sem características de direção, chefia e assessoramento, com atribuições similares às de servidores efetivos, alcançando a desproporção de 50% entre comissionados e efetivos; à ausência de controle da frota de veículos, com gastos desarrazoados com combustíveis e ausência de demonstração do interesse público; e ao desatendimento reiterado às instruções e determinações desta E. Corte.

Os demonstrativos de exercícios anteriores apresentam o seguinte retrospecto:



- 2022 – TC-004942.989.22-9² – Regulares, com ressalvas (DOE/TCESP de 01/07/24).
- 2021 – TC-006606.989.20-0³ – Irregulares⁴ (DOE/TCESP de 27/10/23). TC-021952.989.23-4 Recurso Ordinário improvido (DOE/TCESP de 18/08/25);
- 2020 – TC-003911.989.20-0⁵ – Irregulares⁶ (DOE de 11/06/22). TC-014992.989.22-8 e TC-015103.989.22-4 Recursos Ordinários improvidos (DOE/TCESP de 26/07/24).

É o relatório.

GRM

² Presidente José Cláudio Pereira.

³ Idem 3.

⁴ Excesso de cargos em comissão, parte deles sem as atribuições de direção, chefia e assessoramento exigidas pela Constituição Federal.

⁵ Presidente Alison Andrei Pereira de Camargo.

⁶ Idem 5.



VOTO

As **Contas da Câmara Municipal de Votorantim**, relativas ao **exercício de 2023**, atenderam aos preceitos constitucionais e legais relativos: às despesas com pessoal (1,79%); aos gastos com folha de pagamento (43,29%); à despesa total (3,32%); e ao pagamento dos subsídios dos Edis.

Além disso, não foram realizados pagamentos a título de ajuda de custo, verba de gabinete ou sessões extraordinárias, assim como os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

IRREGULARIDADES QUE OBSTAM A APROVAÇÃO DAS CONTAS

Os demonstrativos encontram-se maculados pelas falhas relativas ao quadro de pessoal, notadamente quanto ao excesso de postos em comissão, em desatendimento às recomendações exaradas em exercícios anteriores.

Registro, inicialmente, que para avaliar de forma objetiva a estrutura funcional das Câmaras Municipais, este E. Tribunal deixou de balizar-se pela proporcionalidade entre cargos em comissão e efetivos, passando a privilegiar a comparação entre Edilidades de características similares, conforme Decisão exarada na Sessão Plenária de 18/08/21, a respeito das Contas da Câmara de Indaiatuba relativas ao exercício de 2016 (TC-007458.989.20-9).

Nesse contexto, considerando as Câmaras Municipais com 11 Vereadores e população similar à de Votorantim – ou seja, aquelas Edilidades que possuem menos Vereadores do que permite o art. 29, IV, da Constituição Federal –, verifica-se que o Legislativo do Município apresenta totais de cargos em comissão e de Assessores por Vereador superiores às médias apuradas, conforme demonstrado na tabela a seguir:



Município	População	Desp. Pessoal e Custeio	Efetivos	Comissão	Assessor / Edil
Itanhaém	112.476	R\$ 11.116.288	10	28	2,5
Várzea Paulista	115.771	R\$ 8.743.764	17	13	1,2
Guaratinguetá	118.044	R\$ 17.351.379	36	13	1,2
Votorantim	127.923	R\$ 11.666.246	28	29	2,6
Araras	130.866	R\$ 7.470.088	27	31	2,8
Salto	134.319	R\$ 6.254.172	13	12	1,1
Franco da Rocha	144.849	R\$ 15.438.194	28	22	2,0
Média	126.321	R\$ 11.148.590	23	21	1,9

Além disso, necessário registrar que o histórico da composição do quadro de pessoal da Câmara de Votorantim permanece praticamente inalterado desde, pelo menos, 2010:

Exercício	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Efetivos	18	18	18	21	18	18	24	24	24	30	30	30	29	28
Comissão	30	29	31	31	31	31	31	31	31	31	31	30	28	29
Total	48	47	49	52	49	49	55	55	55	61	61	60	57	57

O excesso de cargos em comissão e a inadequação das atribuições de tais postos ao art. 37, V, da Constituição Federal ensejaram a reprovação das Contas dos exercícios de 2015⁷, 2016⁸, 2017⁹, 2018¹⁰, 2020¹¹ e 2021¹². Registre-se que, desde pelo menos o exercício de 2010, esta E. Corte vem expedindo recomendações para adequação do quadro de pessoal. Não obstante, a Edilidade manteve praticamente inalterada sua estrutura funcional no exercício, demonstrando flagrante resistência em atender às determinações deste E. Tribunal de Contas, em afronta ao art. 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

O argumento apresentado pela defesa, de que as despesas com pessoal estão abaixo dos limites legais, embora relevante sob o aspecto da responsabilidade fiscal, não afasta a necessidade de adequação do quadro de pessoal aos princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa.

⁷ TC-000949/029/15 (DOE de 11/12/18). Decisão mantida em sede recursal (DOE de 03/10/19).

⁸ TC-004987.989.16-1 (DOE de 08/04/21). Decisão mantida em sede recursal (DOE de 03/04/22).

⁹ TC-006177.989.16-7 (DOE de 28/06/19). Decisão mantida em sede recursal (DOE de 30/07/22).

¹⁰ TC-005222.989.18-8 (DOE de 24/11/20). Decisão mantida em sede recursal (DOE de 23/02/22).

¹¹ TC-003911.989.20-2 (DOE de 11/06/22). Decisão mantida em sede recursal (DOE de 18/08/25).

¹² TC-006606.989.20-4 (DOE de 27/10/23). Decisão mantida em sede recursal (DOE de 26/07/24).



Por último, não prospera a alegação de que as novas definições dos postos em comissão relacionadas na Resolução nº 05/23 não foram analisadas. Tal Resolução passou a produzir efeitos somente em 1º de outubro de 2023, de sorte que, durante a maior parte do exercício, as atividades desempenhadas pelos ocupantes dos cargos foram aquelas descritas na Resolução nº 04/11, normativo já reconhecido como inadequado por esta E. Corte, diante da previsão de atribuições rotineiras, típicas de servidores efetivos.

Assim, restou configurada não apenas a falha quantitativa – excesso de cargos comissionados em relação a municípios de porte similar –, mas também o aspecto qualitativo, consubstanciado na inadequação das atribuições dos cargos aos ditames constitucionais, em afronta ao art. 37, II e V, da Constituição Federal.

OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM CORREÇÃO IMEDIATA

Em relação à frota de veículos, a Fiscalização identificou registros genéricos para justificativa das viagens, sem indicação dos destinos percorridos, impossibilitando a aferição do interesse público no uso dos veículos oficiais. Assim, é de se formular advertência para que a Câmara de Votorantim institua controle efetivo sobre a utilização da frota, em observância aos princípios da transparência, economicidade e moralidade administrativa.

Além disso, considerando que a frota apresenta média de rodagem de 4.050 quilômetros anuais por veículo, é recomendável que seja avaliada a real necessidade de manutenção de 12 veículos, ponderando-se as despesas com seguros, manutenções e depreciação patrimonial.

Formulo advertência, também, para que a Edilidade reforce seu dever institucional de fiscalizar a atuação do Poder Executivo, tanto na etapa de planejamento – assegurando que as demandas dos munícipes sejam incorporadas às peças orçamentárias – quanto na fase de execução – acompanhando a efetiva implementação das políticas públicas municipais. Deve a Câmara Municipal de Votorantim envidar esforços para o aperfeiçoamento das



peças de planejamento, tanto as próprias como aquelas elaboradas pelo Poder Executivo.

FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RECOMENDAÇÃO

No tocante à eventual superestimativa de repasses ao Poder Legislativo, não vislumbro irregularidade ou ilegalidade quando há devolução de duodécimos em circunstâncias como a dos autos.

O repasse duodecimal previsto no art. 168 da Constituição Federal visa garantir a autonomia administrativa e financeira dos Poderes, não constituindo impropriedade a existência de sobras orçamentárias.

De toda sorte, é de se recomendar que a Câmara aprimore seu planejamento orçamentário, como também para que promova as devoluções de duodécimos ao longo do exercício, consoante recomendado na Nota Técnica SDG nº 167/21.

As falhas relativas à transparência podem ser alçadas ao campo das recomendações, cumprindo à Fiscalização verificar se foram definitivamente sanadas na próxima inspeção *in loco*.

Nessas condições, com embasamento no art. 33, III, “b” e “c”, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, **julgo irregulares as Contas da Câmara Municipal de Votorantim, relativas ao exercício de 2023, excetuados os atos pendentes de julgamento por este E. Tribunal.**

Aplico, ainda, multa ao responsável, Sr. Thiago da Silva Schiming, no valor correspondente a 160 (centro e sessenta) UFESPs, nos termos dos arts. 36, parágrafo único e 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, em razão da reincidência nas irregularidades constatadas no quadro de pessoal. A multa deverá ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil S/A, nos termos da Lei nº 11.077/2002. Transitado em julgado e não comprovado o recolhimento no prazo constante da notificação prevista no artigo



86 da Lei Complementar Estadual nº 709/93, nos termos de seu artigo 31 e seguintes, fica o Cartório autorizado a inscrever o débito na dívida ativa.

Recomende-se ao atual Chefe do Legislativo o quanto segue: incentive a participação popular nas audiências públicas, garantindo que as demandas e proposições dos munícipes sejam levadas em conta quando da elaboração do orçamento; aprimore a atuação das Comissões da Câmara no que tange ao acompanhamento da execução orçamentária e das políticas públicas municipais, formalizando os procedimentos adotados; aperfeiçoe as peças de planejamento do Poder Legislativo, estabelecendo indicadores e metas mensuráveis, como também promova as alterações nas peças do Poder Executivo por meio de debates e emendas com a mesma finalidade; aprimore a previsão dos duodécimos, conforme os artigos 29 e 30 da Lei Federal nº 4.320/64, promovendo eventuais devoluções ao Poder Executivo ao longo do exercício, nos termos da Nota Técnica nº 167/21; reestruture seu quadro de pessoal, promovendo as alterações necessárias a fim de reduzir o descompasso com Edilidades de porte similar, bem como em consonância com o art. 37, II e V, da Constituição Federal; institua efetivo controle sobre a utilização dos veículos e as despesas decorrentes; corrija os apontamentos pendentes relativos à transparência; e, por fim, cumpra as recomendações e determinações exaradas por este E. Tribunal.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro