



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 23/06/2026 – ITEM 51

TC-004747.989.23-4

Câmara Municipal: Hortolândia.

Exercício: 2023.

Presidente: Edivaldo Sousa Araújo.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-3.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. QUADRO DE PESSOAL. ESTRUTURA DISPENDIOSA. ADVERTÊNCIA. CARGOS EM COMISSÃO SEM CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. RELEVADO. CONTROLE INTERNO. RECOMENDAÇÃO. REGULARIDADE COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Em julgamento as contas da **Câmara Municipal de HORTOLÂNDIA**, relativas ao Exercício de **2023**.

Ao concluir o Relatório de Fiscalização, a Unidade Regional de Campinas (UR-3) apontou as seguintes ocorrências:

ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL - audiências para debater os planos orçamentários foram realizadas somente de forma presencial e em horário comercial, dificultando a participação popular; o levantamento das demandas da população não foi encaminhado ao Executivo antes da elaboração do orçamento.

ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS - ausência de setor/comissão responsável pelo acompanhamento da execução do orçamento e das políticas públicas previstas, deixando de exercer sua competência constitucional de controle externo.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO ATUARIAL - ausência de avaliação de impacto atuarial nas discussões dos projetos de leis municipais promulgados no exercício com desdobramentos previdenciários.



CONTROLE INTERNO - inexistência de dotação orçamentária prevista para o Sistema de Controle Interno; cargo efetivo de Controlador não preenchido mediante concurso público.

REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOLUÇÃO - devolução de duodécimos apenas ao final do exercício, não o fazendo periodicamente.

ENCARGOS - depósitos para amortização do déficit previdenciário ao RPPS foram insuficientes para o cumprimento da Lei Municipal nº 4.142/2022, sendo repassados apenas R\$ 511.047,14 dos R\$ 843.122,76 previstos.

QUADRO DE PESSOAL - foram nomeados 24 servidores para cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento; sobreposição de atividades entre diferentes cargos comissionados (Assessor Especial e Chefe de Gabinete da Presidência).

MAPA DAS CÂMARAS - na comparação entre 7 Municípios com população e Receita Própria similares a Hortolândia, constatou-se que a Câmara de Hortolândia possui a segunda maior despesa liquidada com Pessoal e Custeio, bem como o maior valor *per capita* na relação entre Despesa Liquidada com Pessoal e Custeio x População.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP - divergências reincidentes entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema AUDESP.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - descumprimento às recomendações e determinações desta Corte quanto às Contas dos exercícios de 2010, 2012, 2014, 2015, 2016 e 2017.

PROVIDÊNCIAS DO LEGISLATIVO QUANTO AOS CONTRATOS E REPASSES PÚBLICOS DO EXECUTIVO JULGADOS IRREGULARES PELO TRIBUNAL DE CONTAS - não foram adotadas quaisquer providências pela Edilidade em face dos contratos do executivo julgados irregulares.

Mesmo após regular notificação dos Interessados (evento 27), não foram juntadas justificativas.



O setor de análises Econômico-Financeira do DIPE, manifestou-se pela Regularidade das Contas, especialmente por ter a Edilidade demonstrado obediência aos índices previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O D. Ministério Público de Contas, por outro lado, manifestou-se pela Irregularidade das Contas do Exercício de 2023, pelos seguintes motivos: a existência de cargos em comissão de assessor parlamentar, assessor especial, chefe de gabinete e chefe de gabinete da Presidência que não possuem características próprias de direção, chefia e assessoramento; a função do cargo efetivo de Controlador Interno sendo desempenhada por servidor contemplado com função de confiança; o não pagamento integral das parcelas avençadas no plano de amortização do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, disposto na Lei Municipal nº 4.142/2023; e, por fim, a alteração da legislação local acerca de direitos remuneratórios de servidores públicos sem que se avaliasse o impacto atuarial dessa medida.

Os demonstrativos anteriores da Câmara Municipal apresentam o seguinte retrospecto:

- 2022 - TC- 004512.989.22-9: Regular com recomendação¹;
- 2021 - TC-006177.989.20-9: Regular com recomendação²;
- 2020 - TC-003482.989.20-9: Regular com recomendação³;
- 2019 - TC-005134.989.19-3: Regular com recomendação e determinação⁴;
- 2018 - TC-004793.989.18-7: Regular com advertência e recomendações⁵.

É o relatório.

RX

¹ Trânsito em julgado em 04/02/2025.

² Trânsito em julgado em 04/02/2025.

³ Trânsito em julgado em 24/07/2023.

⁴ Trânsito em julgado em 22/09/2023.

⁵ Trânsito em julgado em 19/04/2023.



VOTO

As Contas da **Câmara Municipal de Hortolândia**⁶, relativas ao **Exercício de 2023**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Despesa total do Legislativo	4,22%
Dispêndios com Folha de Pagamento	59,59%
Gastos com Pessoal	2,33%
Encargos Sociais	Regular
Subsídios dos Agentes Políticos	Regular
Quadro de Pessoal	Relevado

Os pagamentos dos subsídios observaram o ato fixatório e os limites constitucionais estabelecidos no artigo 29, incisos VI, alínea “d” e VII, e artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, não se identificando a concessão de verbas de gabinete, ajuda de custo, auxílios ou outros encargos, tampouco o pagamento por sessões extraordinárias.

Quanto ao Controle Interno, a Fiscalização constatou que, embora a Resolução nº 214, de 15/10/2021, tenha criado o cargo efetivo de Controlador, até 2023 não tinha sido concurso público para seu provimento, tendo sido designado servidor para o exercício da função.

Diante disso, adverte-se a Câmara Municipal para que reestruture o Controle Interno, conferindo-lhe plena funcionalidade e assegurando o cumprimento das atribuições constitucionais⁷. Ademais, concito o órgão

⁶ População: 236.641 pessoas. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, dados de Panorama: População e Território, e Pesquisas: Produto Interno Bruto dos Municípios (disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>; acesso em: 09/12/2025).

⁷ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.



legislativo a realizar concurso público para provimento desse cargo, a fim de conferir maior independência e transparência ao sistema de controle interno.

No tocante à devolução apenas ao final do exercício dos recursos de duodécimos não utilizados (R\$ 4.328.287,28), não vislumbro irregularidade ou ilegalidade no apontamento. Destaco que a Emenda Constitucional nº 109/2021 estabelece que as Câmaras Municipais têm a opção de devolver o excesso de duodécimos no mês de dezembro ou retê-los para compensação com os repasses das primeiras parcelas do exercício seguinte.

Pondero, ainda, que o Comunicado SDG nº 26/2023⁸, citado pela Fiscalização, representa apenas uma recomendação para que as Edilidades promovam a devolução periódica, de modo a disponibilizar ao Poder Executivo local a utilização dos referidos recursos ainda dentro do mesmo exercício.

Os recolhimentos dos Encargos Sociais processaram-se regularmente; no entanto, quanto aos aportes realizados ao RPPS, cabe maior detalhamento.

Verificou-se diferença entre o valor total dos aportes realizados visando à amortização do déficit do RPPS e o valor previsto para 2023 conforme o Plano de Amortização vigente⁹. Não obstante a Edilidade dispusesse de Certificado de Regularidade Previdenciária, cabem severas recomendações para que se proceda ao depósito integral do montante devido no respectivo exercício fiscal, evitando-se, assim, a aprovação de leis em sentido contrário, como a Lei Municipal nº 4.142/2023¹⁰, que postergou em até 17 meses o início da amortização desses débitos.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

⁸ O COMUNICADO SDG 26/2023 assim dispõe:

“O Tribunal de Contas do Estado COMUNICA que, em decorrência das alterações promovidas pela **Emenda Constitucional nº 109**, de 2021, a partir da próxima legislatura - 2025 - as Câmaras Municipais deverão incluir, no cômputo de suas despesas com pessoal, os gastos com inativos e pensionistas.

A mesma Emenda **estabelece que as Câmaras Municipais terão a opção de devolver o excesso de duodécimos no mês de dezembro ou retê-los para compensação com os repasses das primeiras parcelas do exercício seguinte**.

Independentemente desse novo regramento, este Tribunal recomenda que as Câmaras prossigam no procedimento de devolução com periodicidade mensal ou bimestral, na forma da jurisprudência desta Casa. (g.n.)

⁹ Foram repassados apenas R\$ 511.047,14 pela Câmara Municipal, haja vista a previsão de R\$ 843.122,76 no Plano de Amortização para 2023.

¹⁰ Lei Municipal nº 4.142/2023 (evento 23.17).



Deve a Câmara Municipal de Hortolândia abster-se de tal prática, visto que o não pagamento integral das parcelas avençadas no plano de amortização do déficit atuarial do RPPS municipal contribuiu para o rápido crescimento de sua dívida, que saltou de R\$ 11.632.928,71 em 2021 para R\$ 34.345.788,96 em 2023¹¹. Ressalta-se que havia recursos disponíveis para os pagamentos, visto que R\$ 4.328.287,28 foram devolvidos ao Poder Executivo a título de duodécimos.

A ausência deliberada de pagamento revela descaso da Edilidade com a situação previdenciária futura de seus servidores.

Recomenda-se, ademais, que o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Hortolândia – HORTOPREV seja consultado antes da promulgação de atos normativos que impactem a área previdenciária com potencial prejuízo ao equilíbrio atuarial, sem embargo de oficiamento ao Ministério Público Estadual para providências que entender pertinentes.

No tocante ao quadro de pessoal, a Fiscalização apontou que os cargos em comissão correspondiam a 38% do total de vagas preenchidas.

Ressalto que tal análise quanto à proporcionalidade entre efetivos e comissionados não tem mais assumido tanta importância para as Câmaras Municipais. Diferentemente dos Poderes Executivo e Judiciário, a Edilidade não possui como função principal a prestação de serviços públicos à população, sendo mais requisitados postos que demandem relação de confiança entre o servidor e o Edil, voltados à persecução do interesse público local e ao direcionamento das políticas públicas do Poder Executivo.

Ainda sobre o tema, reproduzo entendimento do D. *Parquet* de Contas nas contas municipais de 2023 da Câmara Municipal de Catanduva (TC-005217.989.23-5):

No que atine à **desproporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados no quadro de pessoal da Câmara**, entendo que o Poder Legislativo possui característica funcional e administrativa

¹¹ TC-003082.989.21-1 – Evento 19.45 – p. 24.



diversa dos demais órgãos componentes da estrutura do Estado brasileiro. Todos os seus Membros exercem mandatos eletivos temporários e devem compor seus gabinetes com assessores que guardem estrita relação de confiança e de afinidade ideológica, bem como aptidões sociais específicas para interagir com o público e autoridades, garantindo o suporte necessário ao titular do mandato.

Todavia, não deve existir abusos em relação ao número de cargos comissionados.

Não obstante, ao se cotejar a Câmara Municipal de Hortolândia com congêneres de porte populacional, receita e composição legislativa similares, mediante a ferramenta Mapa das Câmaras, constatou-se que sua estrutura administrativa apresenta gastos elevados¹².

Não se ignora que tal irregularidade, isoladamente, tem motivado a reprovação de diversas Contas de Câmaras Municipais recentemente¹³. No caso em análise, contudo, o apontamento revelou-se inédito e, conforme reiterada jurisprudência desta E. Corte — que reforça sua função pedagógica —, concede-se aos responsáveis oportunidade para sanear a inconsistência verificada e evitar julgamento mais severo desta Casa no futuro¹⁴.

Assim, excepcionalmente, compreendo que tal apontamento pode ser relevado, sem deixar de advertir a Edilidade para que adeque os custos de sua estrutura de pessoal à sua demanda operacional, observando as despesas médias praticadas por Câmaras Municipais similares.

Por fim, entendo que as demais falhas constantes do Relatório de Fiscalização podem ser alçadas ao campo das recomendações, consoante constará da parte dispositiva da presente decisão.

Nessas condições e acolhendo manifestação do DIPE, com fundamento no artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **julgo regulares as Contas da Câmara Municipal de Hortolândia, relativas ao**

¹² A Câmara Municipal de Hortolândia figurou na 3ª posição entre aquelas mais dispendiosas no comparativo com 11 Câmaras Municipais que possuem 19 vereadores; Hortolândia situou-se 26,34% acima da mediana do grupo no critério de despesa *per capita* (R\$ 142,03 contra R\$ 112,42); e ocupou a 2ª posição em despesas com pessoal e custeio com base na análise comparativa com Câmaras de municípios com populações similares.

¹³ TC-012363.989.24-5. Câmara Municipal de Rio das Pedras. Recurso Ordinário. Transitado em Julgado em 28/10/2025.

TC-004002.989.20-0. Câmara Municipal de Ribeirão Pires. Pauta da Primeira Câmara em 29/07/2025.

¹⁴ Nesse sentido: TC-005056.989.16-2. Câmara Municipal de Cotia. Transitado em Julgado em 02/08/2019; TC-004250.989.23-3. Prefeitura Municipal de Orindiúva. Transitado em Julgado em 01/09/2025.



Exercício de 2023, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo E. Tribunal.

Nos termos do artigo 35 da aludida legislação, quito o Responsável Edivaldo Sousa Araújo.

Expeça-se, via sistema eletrônico, recomendações ao atual Chefe do Legislativo para que: dê cumprimento ao inciso I, do § 1º, do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, promovendo debates nas fases de elaboração do PPA, da LDO e da LOA, inclusive de forma remota ou virtual, em horários acessíveis à participação popular e às entidades representativas; envide esforços para encaminhar ao Executivo levantamento formal e sistematizado das demandas populares antes da elaboração das peças orçamentárias; crie setor/comissão para acompanhamento das políticas públicas municipais; submeta projetos de lei municipais relativos à remuneração e à carreira de servidores públicos municipais à avaliação do órgão gestor do Regime Próprio de Previdência Social para avaliação de impacto atuarial; aprimore o funcionamento do Sistema de Controle Interno; cumpra integralmente o plano de amortização do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social; adote medidas para correção das falhas apontadas no Quadro de Pessoal; informe com fidedignidade os dados encaminhados ao Sistema AUDESP; e dê atendimento às instruções e recomendações desta E. Corte.

Remeta-se, ainda, cópia dos autos ao D. Ministério Público Estadual, para ciência e adoção de medidas que entender cabíveis relativas às irregularidades verificadas nos itens A.2.1 “Da ausência de avaliação de impacto atuarial em leis relativas à carreira e à remuneração de servidores” e B.5.1 “Quadro de Pessoal” do Relatório de Fiscalização, bem como acerca da constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.142/2023, que dispôs sobre a amortização do déficit atuarial do RPPS.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro