

02-02-21

SEB

96 TC-006233.989.16-9

Câmara Municipal: Praia Grande.

Exercício: 2017.

Presidente: Ednaldo Santos Passos.

Advogados: Fábio Cardoso Vinciguerra (OAB/SP nº 224.725) e Pettrya Coelho Silva de Menezes (OAB/SP nº 326.838).

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Sustentação oral proferida em sessão de 08-09-20.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. QUADRO DE PESSOAL. NÚMERO EXCESSIVO DE CARGOS COMISSIONADOS (REINCIDÊNCIA). GRATIFICAÇÕES. PAGAMENTO SEM CRITÉRIOS OBJETIVOS (REINCIDÊNCIA). IRREGULARIDADE.

População	299.261
Despesa total (artigo 29-A da Constituição - 3,5 a 7% da receita do ano anterior)	5,31%
Despesa com folha de pagamento (artigo 29-A, § 1º, da Constituição - 70% do repasse bruto)	69,41%
Despesa com pessoal e reflexos (artigo 20, III, "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)	2,55%
Subsídios dos Agentes Políticos (artigo 29, VI, da Constituição – 20 a 75% do subsídio do Deputado Estadual)	50%
Recolhimentos dos encargos sociais	Em ordem
Repases de duodécimo	Em ordem
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada	Não
Pagamento de sessões extraordinárias	Não

ATJ – Regularidade

MPC – Irregularidade

SDG – Irregularidade

1. RELATÓRIO

1.1 Em exame, as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE PRAIA GRANDE**, exercício de **2017**.

1.2 A inspeção *in loco* apontou as seguintes ocorrências (evento 32.49):

a) Controle Interno: falta de segregação de funções, pois o responsável pelo Controle Interno exerce também o cargo efetivo de Operador Técnico em Computação, o que pode ocasionar conflito de interesses.

b) Fiscalização Ordenada – Transparência: desatendimento a determinações da Lei Complementar nº 131/09 e da Lei de Acesso à

Informação Pública (Lei nº 12.527/11).

c) Subsídios dos Agentes Políticos: os subsídios dos Vereadores da Câmara foram fixados em percentual e não em valor monetário, correspondendo a 40% dos subsídios dos Deputados Estaduais, o que não encontra amparo nas decisões do Supremo Tribunal Federal (ADI 3461) e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADI 125.269-0/9); fixação por meio de Lei Ordinária, ao invés de Resolução.

d) Controle da Frota e Gastos com Combustível: falhas nos controles de uso da frota e de seu abastecimento, bem como na sua divulgação no *site* do Órgão, prejudicando o controle social quanto à pertinência dos deslocamentos com o desempenho das atividades legislativas e o interesse público, em afronta à Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/09) e aos princípios relacionados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ONU Brasil (Objetivo 16).

e) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais: não foi realizado o levantamento geral dos bens móveis e imóveis, em descumprimento ao artigo 96 da Lei nº 4.320/64; o imóvel sede da Câmara está com a validade do AVCB vencida desde 14-08-18, em descumprimento ao Decreto Estadual nº 56.819/11.

f) Cumprimento das Exigências Legais: não há divulgação, no sítio eletrônico do Órgão, dos dados sobre vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido, em descumprimento ao artigo 39, § 6º, da Constituição Federal e ao que dispõe a Lei nº 12.527/11, aos princípios estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e àqueles previstos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ONU Brasil (Objetivo 16).

g) Quadro de Pessoal¹: a ocupação de cargos em comissão representa 57,81% do quadro de pessoal do Legislativo, invertendo-se a ordem constitucional de ingresso de servidores por concurso público, em descumprimento aos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal; excesso de cargos em comissão destinados a assessorar os vereadores; cargos em comissão cujas atribuições não se tipificam como de direção, chefia e assessoramento, em descumprimento aos termos do artigo 37, V, da Constituição Federal.

h) Pagamento de gratificações previstas no artigo 99 da Lei Complementar Municipal nº 15/92, sem o estabelecimento de critérios objetivos para concessão, sendo que o Presidente da Câmara estipula os valores a serem pagos por livre deliberação. Concessão de gratificação para os servidores comissionados, em grande parte dos casos, desde a data de sua admissão, configurando mecanismo artificial de elevação do salário do funcionário. Gratificações concedidas em percentuais elevados, redundando em verdadeiras distorções salariais e de maneira automática, sem a evidência de qualquer contrapartida laboral por parte dos servidores, sendo que as atribuições complementares que as motivaram já estavam, em grande parte, contidas nas dos respectivos cargos, tudo em afronta aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, interesse público e razoabilidade.

i) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: a Câmara atendeu parcialmente às recomendações deste Tribunal.

1.3 A Câmara Municipal de Praia Grande, representada por seu Presidente no exercício de 2017, Ednaldo dos Santos Passos, apresentou

1

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	64	66	36	37	28	29
Em comissão	61	64	61	64		
Total	125	130	97	101	28	29

justificativas (eventos 40.1 a 40.4), sustentando o seguinte:

a) **Controle Interno:** o fato de o controlador interno ser o solicitante das compras de equipamentos não o desnatura para acompanhar a fase de pesquisa de preços e a regularidade dos procedimentos licitatórios, exercer o controle e analisar a existência de prévio empenho para as despesas e observar atentamente os procedimentos de aquisição, liquidação, entrega e pagamento.

b) **Fiscalização Ordenada – Transparência:** o Portal da Transparência foi integralmente regularizado e contém as informações públicas consideradas como não cumpridas no Relatório.

c) **Subsídios dos Agentes Políticos:** embora o subsídio tenha sido fixado em percentual de 40% sobre a remuneração do Deputado Estadual, o valor monetário correspondente a esse percentual está sendo obedecido pela Câmara desde a sua fixação, em 2016. O instrumento adequadamente escolhido para fixação da remuneração dos Vereadores é a lei, e não a Resolução, conforme artigos 19 e 20 da Lei Orgânica do Município² e artigo 37, X, da CF/88.

d) **Controle da Frota e Gastos com Combustível:** o Responsável tornou mais rigoroso tal controle, determinando o cumprimento da Resolução nº 04/14, que disciplina o uso de carros oficiais. A cada viagem, o motorista deve retirar a chave do veículo, recebendo uma ficha com anotação da última quilometragem, e registrar o horário de saída, destino e finalidade do deslocamento. No retorno, a ficha é conferida pelo Diretor do Departamento Administrativo. O mesmo acontece com os abastecimentos, que devem ocorrer às segundas-feiras, mediante aferição da quantidade utilizada pela viatura na semana anterior. Foi determinada a abertura de processo administrativo visando à averiguação das responsabilidades pelo uso indevido dos veículos oficiais (Ordem de Serviço nº 003/2018T, eventos 53.2 a 53.5). Os excessos serão apurados e os respectivos valores devolvidos à Tesouraria do Município,

² Artigo 19 - O subsídio dos Vereadores será fixado pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, na forma do disposto no artigo 29, VI, da Constituição Federal.

Artigo 20 - Os subsídios de que tratam os artigos anteriores serão fixados e alterados na forma do disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal.

informando-se, oportunamente, ao Tribunal.

e) Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais: foi realizado o inventário analítico e o levantamento geral dos bens e termos de responsabilidade de todos os bens móveis pertencentes ao órgão, o que poderá ser devidamente constatado na próxima auditoria. Quanto ao serviço de renovação do AVCB, a Edilidade já contratou os serviços (Contrato nº 018/2018) e já existe projeto protocolado no Corpo de Bombeiros.

f) Cumprimento das Exigências Legais: o Portal da Transparência mantido pela Edilidade foi integralmente regularizado (acosta capturas de tela com a localização das informações no sítio eletrônico da edilidade, fls. 10 do evento 40.2 e 01/06 do evento 40.3).

g) Quadro de Pessoal: os cargos comissionados e suas respectivas atribuições já foram objeto de análise quanto à sua constitucionalidade, tendo, em todas as ocasiões, obtido decisão favorável. A natureza colegiada do Legislativo gera a impressão negativa de desproporção, mas tem sido corrigida pela Edilidade desde 2012. Foi aberto processo administrativo próprio com a apresentação de Projeto de Lei Complementar que propõe a extinção de praticamente um terço dos cargos comissionados (evento 40.37). O Relatório da Fiscalização não apresenta o nome ou a identificação dos cargos que não possuem a natureza de assessoramento, o que prejudica a apresentação da necessária justificativa. A quantidade de servidores da Câmara é reflexo direto da intensa atividade parlamentar desenvolvida no Município; no período 2005/2018, a Câmara passou de 13 para 19 Vereadores. O elevado crescimento demográfico e a consequente multiplicação de obras e serviços públicos colocados à disposição do contribuinte são critérios justificadores para a manutenção dos cargos de assessoria parlamentar, legislativa e de gabinete.

h) Pagamento de gratificações: o Responsável promoveu a redução das gratificações de todos os comissionados, de 100% para 40%, conforme Portarias juntadas (eventos 40.48 a 40.51). O critério que justifica a concessão está estabelecido pela própria legislação instauradora do

benefício (artigo 99 da Lei Complementar Municipal nº 15/92³). A análise é feita pela autoridade no momento em que é concedida e o percentual fixado obedece a critérios de aferição direta. Não se justifica exigir que a autoridade, no ato da concessão do benefício, descreva minuciosamente quais são as atividades exigidas para a fixação da gratificação, nem seria razoável efetuar-se tal análise. Os critérios utilizados para tal fixação obedecem ao caso concreto e não podem estar sujeitos à avaliação genérica da equipe de fiscalização. Esta questão também será objeto de regularização através da Ordem de Serviço nº 01/2018, cujo resultado será apresentado ao Egrégio TCE/SP oportunamente.

i) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: de todas as recomendações feitas, apenas o controle do uso de veículos oficiais é que mereceu críticas por parte da equipe de fiscalização atual.

1.4 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica (evento 55.1), manifestando-se sobre os itens Controle Interno e Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, não vislumbrou óbice de cunho econômico-financeiro capaz de ensejar a reprovação das contas.

1.5 Já o Ministério Público de Contas (evento 64), por considerar que a Origem não logrou afastar as irregularidades na fixação dos subsídios dos agentes políticos e no quadro de pessoal, bem como devido ao excesso de duodécimos recebidos do Poder Executivo, posicionou-se pela irregularidade dos demonstrativos.

1.6 Do mesmo modo, a Secretaria Diretoria-Geral (evento 75) entendeu que as contas encontram-se comprometidas pelos sérios desacertos no quadro de pessoal, notadamente a reincidência no excessivo número de

³ Artigo 99 - Será concedida a gratificação ao servidor:
I - pelo exercício de função;
II - pela prestação de serviço extraordinário;
III - a título de representação;
IV - pela elaboração de serviço técnico ou científico, ou de utilidade para o serviço público;
V - pela participação em órgão de deliberação coletiva;
VI - pelo exercício do encargo de auxiliar ou membro de bancas e comissões de concursos;
VII - para cobertura de diferença de caixa; e
VIII - por outros encargos previstos em lei.

cargos providos em comissão.

1.7 O processo constou da pauta de trabalhos desta C. Primeira Câmara na sessão de 08-09-20, tendo sido retirado, para fins do disposto no artigo 105, I, do Regimento Interno desta Corte, após a apresentação de sustentação oral por parte do Procurador da Câmara, Dr. Fábio Cardoso Vinciguerra, que reiterou os argumentos acerca da fixação dos subsídios dos agentes políticos, do controle sobre os gastos com combustíveis e das impropriedades relativas às atribuições dos cargos comissionados.

Sobre o excessivo número de cargos em comissão, reconheceu tratar-se de falha reiterada, porém asseverou que o responsável herdou o problema da gestão anterior e que, na ocasião, não havia recomendação do Tribunal quanto à redução dos cargos de livre provimento. Acrescentou que, ao tomar conhecimento do problema, o responsável apresentou Projeto de Lei, convertido em Lei Complementar, que extinguiu 20 cargos comissionados, o que teria gerado à Câmara uma economia anual da ordem de R\$ 3 milhões.

Incluído novamente nas pautas desta E. Primeira Câmara nas sessões de 01 e de 08-12-20, delas foi retirado, nos termos do artigo 105, I, do Regimento Interno.

1.8 Contas anteriores:

2014: **Irregulares**, devido à reincidência na prática de superestimar o orçamento, à falta de controle dos gastos com combustíveis e ao excesso de cargos comissionados, agravado pela incompatibilidade das atribuições da maioria desses postos com os requisitos constitucionais (TC-002732/026/14, DOE de 12-12-18).

2015: **Pendentes de julgamento** (TC-000896/026/15).

2016: **Pendentes de julgamento** (TC-005043.989.16).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Os autos (evento 32.49) informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 34.033.761,71, correspondente a 5,31% da receita tributária do exercício anterior do Município (R\$ 641.386.160,75), inferior, portanto, aos 6% permitidos pelo artigo 29-A, II, da Constituição Federal, diante do número de habitantes (299.261).

A despesa com folha de pagamento, para os fins do § 1º desse dispositivo constitucional, foi de R\$ 24.924.503,40, equivalente a 69,41% do repasse total pela Prefeitura (R\$ 35.907.158,13), abaixo, assim, do limite máximo permitido de 70%.

O Legislativo despendeu com pessoal e reflexos a importância de R\$ 29.997.406,22, que corresponde a 2,55% da receita corrente líquida do Município (R\$ 1.174.276.294,70).

Não houve pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados. O repasse de duodécimos foi feito conforme previsto, sendo suficiente para suprir as despesas do Legislativo e para devolução de R\$ 2.224.045,04 à Prefeitura.

Os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial das contas foram satisfatórios e revelaram situação de equilíbrio; os recolhimentos dos encargos sociais foram regulares.

2.2 Os **Subsídios dos Agentes Políticos** foram fixados pela Lei Municipal nº 1.811/16, em valor correspondente a 40% dos subsídios dos Deputados Estaduais, o que equivalia a R\$ 10.128,90 para os Vereadores e para o Presidente da Câmara Municipal. No exercício, não houve revisão geral.

Cumprir notar que o artigo 37, XIII, da Constituição Federal veda a “vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”, o que enseja **advertência** para que seja a matéria sanada, quando da fixação dos subsídios para a próxima legislatura.

De se destacar, ainda, que, nos termos do artigo 29, VI, da Carta

Maior, a fixação dos subsídios dos agentes políticos é ato *interna corporis*, pois se trata de matéria de competência específica da Câmara. Destarte, a **Resolução** é a espécie legislativa apropriada para tal fim. Nesse sentido, já se posicionou o Colendo Supremo Tribunal Federal ao confirmar, no julgamento do RE 494.253-AgR/SP⁴, decisão proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (que reconheceu a inconstitucionalidade formal e material de lei de iniciativa da Câmara Municipal que fixara os subsídios dos vereadores), nos seguintes termos:

Como apontado na decisão ora impugnada, o Órgão Especial do Tribunal *a quo* reconheceu a inconstitucionalidade formal e material da Lei de iniciativa da Câmara Municipal 4.120/2004, por violar o art. 29, VI, da Constituição Federal, bem como os arts. 11 e 144 da Constituição Estadual, os quais fixam a competência exclusiva da Câmara Municipal para fixação dos subsídios dos vereadores, exercitável por resolução, cuja fundamentação não foi afastada pela ora agravante. Veja-se transcrição de trecho do acórdão recorrido (fls. 125-132):

(...) Inconstitucionalidade formal e material – A primeira centrada no fato de que fixação dos subsídios dos Vereadores é ato de competência exclusiva da Câmara Municipal, exercitável por resolução, e não por lei, ofendendo princípio da Constituição Federal atinente ao processo legislativo, que é cogente para Estados e Municípios, mercê do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, e a própria autonomia do Poder Legislativo local, ao influxo do disposto no art. 5º e § 1º desta última⁵. (...).” (Grifei).

2.3 No que se refere ao apontamento relativo ao **Controle Interno**, entendo, com a Assessoria Técnico-Jurídica e o Ministério Público de Contas, que a falha possa ser afastada. Os desacertos no **Controle da Frota e Gastos com Combustível** também podem ser relevados, eis que, além da redução no consumo de combustíveis ao longo dos exercícios, o processo administrativo aberto pela Câmara culminou na devolução de valores ao erário, referentes à utilização de veículo oficial sem clara demonstração de utilidade pública. Enfatizo, porém, a necessidade de que tais controles incluam a descrição detalhada dos objetivos da viagem, a fim de evidenciar a legitimidade dessas despesas, **recomendação** que emito à Origem.

⁴ Rel. Min. Elles Gracie, j. 22-02-2011, 2ª T, DJE de 15-03-11.

⁵ “Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. § 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições. (...).”

2.4 No que diz respeito aos itens **Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, Cumprimento das Exigências Legais e Fiscalização Ordenada – Transparência**, o Responsável anunciou a regularização dos apontamentos, o que poderá ser comprovado durante o próximo roteiro fiscalizatório. Sobre este último aspecto, cabe atenção, porém, ao fato de que o atual endereço do *site* oficial da Câmara Municipal de Praia Grande (<https://www.praiagrande.sp.leg.br>) é diferente daquele referido na instrução (<http://www.camarapraiagrande.sp.gov.br>), estando este último desativado.

2.5 Não obstante, os demonstrativos se ressentem de falhas que os inquinam por inteiro.

Refiro-me à situação do **Quadro de Pessoal**. A Câmara contava com 64 cargos de provimento em comissão, e para cada vereador (total de 19) eram designados três assessores (01 assessor legislativo, 01 assessor parlamentar e 01 chefe de gabinete), chegando à relação de 1,73 servidores demissíveis *ad nutum* para cada servidor efetivo, em evidente inversão da regra constitucional, disposta no artigo 37, II e V, da Carta Magna.

Nesta senda, o argumento no sentido de que o quantitativo populacional justificaria o número de assessores não merece prosperar. Segundo os respectivos Relatórios da Fiscalização, os 64 cargos comissionados ocupados nesta Câmara representam, afinal, quase três vezes o quadro de assessoria observado na edilidade de Franca, neste mesmo exercício (23 cargos comissionados), e 52% mais do que o de Carapicuíba (42 cargos comissionados), ambos municípios com população semelhante à de Praia Grande.

Também considero que não há como acolher as alegações de que o responsável desconhecia a falha, que foi apontada por esta Corte já no exercício de 2008 (TC-000327/026/08, Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt de Carvalho, DOE de 30-03-11). Em 2013 (TC-000327/026/13), exercício em que o número de cargos comissionados da edilidade saltou de 36 para 62, a impropriedade foi um dos motivos determinantes para a reprovação daquelas contas.

Além disso, como bem apontou a Secretaria-Diretoria Geral, o quantitativo de 60 cargos em comissão que integrava o quadro de pessoal da Câmara de Praia Grande em 2014⁶ (TC-002732/026/14) já foi alvo de crítica na decisão que reprovou em primeira instância as contas daquele exercício, o que implica na reprovação, de igual modo, do número de 64 cargos em comissão apresentado no quadro de 2017.

Finalmente, as providências noticiadas, no sentido de ter o Responsável encaminhado Projeto de Lei Complementar, convertido na Lei Complementar nº 799/2019, que teria reduzido para 47 o número de cargos comissionados, serão devidamente apreciadas nas contas da edilidade referentes a esse exercício, não se prestando, todavia, a produzir efeitos em relação aos presentes demonstrativos, alusivos a dois exercícios anteriores às referidas medidas.

2.6 Da mesma forma, o **Pagamento de gratificações** sem critérios objetivos foi criticado nos respectivos votos condutores das contas dos exercícios de 2013⁷ (TC-000327/026/13) e 2014⁸. Ressalte-se que a Lei Complementar Municipal nº 716/15, que produziu efeitos a partir de 01-01-16, em seu artigo 16, estabeleceu limite máximo de 100% para essas gratificações, mas em nada acresceu acerca de critérios objetivos para a sua concessão, remanescendo a falha apontada.

Consigno que a jurisprudência deste Tribunal é cristalina em considerar que a concessão de vantagens pecuniárias não é mera liberalidade do gestor público, devendo ficar caracterizados os critérios objetivos para sua

⁶ “(...) Além disso, mostra-se excessiva a existência de um Assessor de Gabinete, um Assessor Parlamentar e um Assessor Legislativo para cada um dos Vereadores (17 ao todo), ainda mais tendo em vista que, além de ter caráter predominantemente burocrático, as atribuições desses cargos se sobrepõem. E mais, apesar da existência de dezessete vagas ocupadas de Assessor Legislativo, a Lei Municipal prevê que suas atividades são exercidas junto ao Gabinete da Presidência da Câmara”.

⁷ “Quanto ao pagamento de gratificações sem critérios objetivos, evidente que a capitulação trazida pela defesa, descrita junto ao art. 99 da Lei que Instituiu o Estatuto do Servidor Público, é bastante genérica e não traz parâmetros suficientes à definição dos percentuais estabelecidos e pagos. Logo, a medida acaba recaindo sobre critérios subjetivos à concessão do benefício – possibilitando, entre outras situações, a desigualdade entre servidores que estejam na mesma posição ou mesmo, sem o esperado acréscimo no labor prestado, proporcionando condições desafiadoras aos fundamentos constitucionais da Administração Pública”.

⁸ “Sendo assim, **determino** à Origem que reveja as gratificações concedidas, promovendo as devidas modificações nas normas aplicáveis, a fim de cessar o pagamento generalizado de gratificação de nível superior (que não deve ser concedida aos servidores cujo cargo já exija tal formação) e de assegurar que a concessão de tais vantagens observe critérios objetivos.”

concessão, bem como as condições anormais ou situações especiais que motivaram sua incidência. Destarte, **advirto** a edilidade para que comprove as exigências do serviço e o interesse público atendido pelas gratificações previstas no artigo 99 da Lei Complementar Municipal nº 15/92, em respeito aos artigos 111 e 128 da Constituição Estadual; e que, em prestígio ao princípio da impessoalidade, evite a concessão de gratificações de caráter subjetivo, assim entendidas aquelas fixadas em percentuais variáveis, ao arbítrio da autoridade competente.

2.7 Diante do exposto, filio-me às manifestações do Ministério Público de Contas e da Secretaria Diretoria-Geral e voto pela **irregularidade** das contas da Câmara Municipal de Praia Grande, exercício de 2017, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Encaminhe-se, por ofício, cópia do acórdão e das correspondentes notas taquigráficas ao atual Presidente da Câmara, para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da decisão desta Corte.

A Fiscalização deverá verificar na próxima inspeção a efetiva adoção das medidas noticiadas e determinadas nos autos.

2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 02 de fevereiro de 2021.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO