

Orientações Interpretativas - MPCSP

(ATO Nº 17/2023-CP, de 09 de novembro de 2023 – DOE de 28/11/2023)

CÓDIGO 02 – CONTAS

OI 02.19 a OI 02.43 – Contas de Câmaras Municipais

- OI 02.19. Teto remuneratório constitucional
- OI 02.20. Limite constitucional do subsídio dos Vereadores
- OI 02.21. Limite constitucional para o total da despesa do Poder Legislativo Municipal
- OI 02.22. Limite constitucional para gastos com folha de pagamento
- OI 02.23. Limite para despesas com pessoal
- OI 02.24. Aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato
- OI 02.25. Planejamento e execução orçamentária
- OI 02.26. Número desarrazoado de cargos em comissão
- OI 02.27. Ausência de atribuições de direção, chefia e assessoramento a comissionados
- OI 02.28. Ausência de nível de escolaridade adequado para comissionados
- OI 02.29. Pagamento de horas extras e gratificações a comissionados
- OI 02.30. Concessão de vantagens remuneratórias sem lei em sentido estrito
- OI 02.31. Gratificações, adicionais e abonos sem atendimento ao interesse público
- OI 02.32. Acréscimos pecuniários em “efeito cascata”
- OI 02.33. Horas extras habituais e sem controle adequado
- OI 02.34. Regime de adiantamento
- OI 02.35. Despesas com combustíveis e uso de veículos
- OI 02.36. Despesas impróprias, antieconômicas e ilegítimas
- OI 02.37. Licitações e Contratos
- OI 02.38. Atuação do Sistema de Controle Interno
- OI 02.39. Responsável por Controle Interno ocupante de cargo em comissão
- OI 02.40. Transparência e controle social
- OI 02.41. Ausência de recolhimento de encargos
- OI.02.42. Complementação de proventos sem a correspondente contribuição
- OI 02.43. Reincidência e princípio da anualidade

Teto remuneratório constitucional

OI-MPC/SP nº 02.19: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a extrapolação do teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Ademais, a incorreta classificação das gratificações e outras parcelas salariais como indenizatórias acarretou descumprimento do teto constitucional.

Consoante exposto pela Fiscalização às fls. 20 do Relatório (evento 17.26), dezoito servidores receberam valores acima do limite correspondente ao subsídio do Prefeito (R\$ 14.000,00), em decorrência da falta de aplicação do redutor sobre parcelas recebidas a título de: gratificações, salário cônjuge, adicionais noturnos, periculosidade, horas extras, diferenças de proventos e de salários.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em Acórdão com repercussão geral reconhecida, que “computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do artigo 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015” (RE 606.358).

Assim, caberia ao Legislativo proceder aos devidos descontos sobre as remunerações, eis que “os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos” (RE 609381).

Portanto, ao deixar de aplicar corretamente o redutor sobre a remuneração de dezoito servidores, em inobservância ao teto constitucional, a Origem incorreu em falha grave, que compromete os balanços em apreço.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-3877.989.20-2, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 23/08/2022. Decisão mantida em sede recursal, Tribunal Pleno, TC-20353.989.22-1, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 15/03/2023, trânsito em julgado em 20/04/2023).

No entanto, há questões suficientes a ensejar a irregularidade das contas. Inicialmente, verifico que houve a extrapolação do teto constitucional no pagamento de vencimentos a servidor, contrariando o disposto no artigo 37, inciso XI da Constituição Federal.

Lembro que esta falha foi determinante para o julgamento de irregularidade das contas do exercício de 2014 da mesma Edilidade.

Verifico que todas as parcelas de natureza remuneratória percebidas são consideradas para efeito de cotejamento com o respectivo limite constitucional a partir da E.C nº 41/03, aplicando-se eventual redutor para efeito do necessário corte ou abatimento de parcela excedente.



[...]

Na interpretação do dispositivo constitucional sobre o teto remuneratório do funcionalismo público, observo que o STF estabeleceu parâmetros que devem ser levados em consideração para a subsunção da referida norma ao caso concreto, quanto ao pagamento de retribuição pecuniária a servidores em atividade (RE 609.381/GO, RE 675.978/SP9 e RE 606.358/SP – todos com repercussão geral reconhecida), não discrepando desse entendimento, as referidas decisões proferidas, a esse respeito, por este Tribunal de Contas.

[...]

Com efeito, anoto que os limites previstos pela EC nº 41/03 à regra do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, segundo entendimento do STF (RE 609.381/GO e RE 606.358/SP), possuem eficácia imediata, devendo todas as parcelas remuneratórias se submeter, desde que adquiridas licitamente, ao teto financeiro estabelecido constitucionalmente, não assistindo razão à origem sobre a pretensão de excluir vantagens pessoais no cálculo para aferição do seu cumprimento.

No entanto, as referidas decisões prolatadas pelo E. STF dispensaram a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18/11/15, ocorre que, no caso concreto, foram efetuados pagamentos após essa data, situação que, inclusive, ensejou a notificação prévia do responsável para devolução dos valores, prazo este que transcorreu “in albis”.

Trata-se, portanto, de impropriedade que compromete a regularidade dos demonstrativos, com determinação de ressarcimento da quantia recebida em desacordo com a referida decisão, no valor de R\$ 4.575,54.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-636/026/15, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, trânsito em julgado em 14/05/2018).

Além dos casos supracitados, foi verificado no exercício o pagamento de remuneração superior ao salário do Prefeito também aos seguintes servidores: Cilene Felipe (R\$ 26.715,84); Isabel Aparecida Souza (R\$ 33.532,38); Venício de Freitas (R\$ 41.990,94); Adriana Iatalesi (R\$ 20.850,26); e Elenita Beatriz D’Agostino de Oliveira (R\$ 23.585,44).

Assim, considerando que o processamento de desconto sobre a remuneração líquida de diversos servidores se trata de falha reincidente há muito sendo apontada por esta E. Corte, bem como diante da definição do Plenário do E. Supremo Tribunal Federal em sessão de 18/11/15, com efeito de repercussão geral, determinando que as vantagens pessoais adquiridas pelos servidores também deveriam estar computadas dentro dos limites estabelecidos pelo teto remuneratório, tenho que as providências noticiadas pela defesa não tem o condão de afastar as falhas constatadas no exercício.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-8502.989.21 e TC-8561.989.21, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j.16/02/2022, trânsito em julgado em 01/09/2022).



[...]

2.6 Não obstante os resultados positivos da gestão, os demonstrativos se ressentem de falhas graves que os comprometem por inteiro.

Refiro-me ao item Remuneração Superior ao Teto Constitucional, em que foi anotado pagamento a maior (cf. tabela à fl. 17, do evento 23.44) a sete servidores ativos e a quatro inativos, em desacordo com o artigo 37, XI, da Constituição Federal, o qual estipula que a remuneração dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal do Prefeito. Embora a Origem defenda os valores adimplidos, não foram oferecidas contraprovas a este achado de auditoria, não se prestando, para este fim, o enlace fornecido, que não logrei acessar, tampouco a simples declaração de servidora do Legislativo (evento 34.3), que asseverou que, desde setembro de 2017, os pagamentos são realizados de acordo com os preceitos constitucionais e a Lei Municipal nº 6.325/16.

Trata-se de jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal e nesta Corte de Contas o entendimento de que os valores referentes às vantagens pessoais são computados para efeito de observância do teto constitucional (TC-000542/026/13), sendo que a definição de remuneração/proventos prevista no artigo 37, XI, da Constituição Federal corresponde ao valor integral/bruto recebido pelo servidor (STF RE 675.978/SP). Ademais, na apreciação do RE 609.381/GO, decidiu a Suprema Corte que o pagamento acima dos limites pré-estabelecidos não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

Os valores que constituem excesso remuneratório são passíveis de ressarcimento, conforme definição do Plenário do STF, com efeito de repercussão geral (RE 606.358/SP), que determinou que as vantagens pessoais adquiridas pelos servidores também devem estar computadas dentro dos limites estabelecidos pelo teto remuneratório, dispensada a restituição das importâncias recebidas em excesso, de boa-fé, até o dia 18-11-15.

Dessa forma, determino à Câmara Municipal de Lins que promova a readequação da remuneração dos seus servidores, cessando imediatamente os pagamentos que excedam os parâmetros constitucionais e adotando as devidas providências com vista ao ressarcimento ao erário dos valores recebidos a maior.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-6143.989.16-8, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 08/12/2020. Decisão mantida em sede recursal, Tribunal Pleno, TC-6115.989.21-2, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, j. 16/02/2022. Trânsito em julgado em 06/06/2022).



Limite constitucional do subsídio dos Vereadores

OI-MPC/SP nº 02.20: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o descumprimento do limite do subsídio a ser pago aos Vereadores, conforme disposto no artigo 29, inciso VI, alíneas “a” a “f”, da Constituição Federal.

3.1 O julgamento de irregularidade das contas decorreu do descumprimento do disposto no artigo 29, VI, “b”, da Constituição Federal (os subsídios pagos ao Presidente e para os Srs. Vereadores da Câmara ultrapassaram o limite de 30%, calculados sobre a remuneração dos Deputados Estaduais).

3.2 Realmente a auditoria in loco constatou (fls. 34/36) que o subsídio dos Vereadores e do Presidente da Câmara foi fixado, sem distinção, em R\$ 2.890,00 pela Lei municipal n 1.184, de 15-10-04 (fls. 383/384 do Anexo II). [...]

Na hipótese, implantada a revisão, em atendimento à Lei municipal n. 135, o valor ultrapassou o limite de 30% do subsídio do Deputado Estadual, consoante cálculo da auditoria do Tribunal. Houve pagamento em excesso de R\$ 1.011,50 a cada um dos nove Vereadores (David Augusto de Campos, Osmar Mesquita Ramos, Vanderlei dos Reis, Edson Stella, Liverci Ferreira da Silva, Hamilton Fagundes de Oliveira, Ismael dos Santos, Adriano Aparecido Magnesco e Antonio Paulo Fonzar), totalizando R\$ 9.064,44, quantia que deverá ser restituído com as atualizações de praxe. Em suma, o pagamento de subsídios aos agentes políticos do Legislativo descumpriu o limite fixado pelo artigo 29, VI, gerando prejuízo aos cofres públicos e impondo o julgamento de irregularidade das contas.

3.3 Registro, por fim, que o v. acórdão apontou outras irregularidades nas contas, bem caracterizadas nos autos e não infirmadas pela defesa. Elas atuam como reforço do julgamento contrário à regularidade das contas.

3.4 Diante do exposto acompanho as manifestações convergentes dos órgãos técnicos e nego provimento ao recurso.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-1872/026/06, Rel. Cons. Fulvio Julião Biazzini, j. 04/11/2008. Decisão mantida em sede recursal, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Claudio Ferraz de Alvarenga, j. 02/12/2009, trânsito em julgado em 18/01/2010).

Limite constitucional para o total da despesa do Poder Legislativo Municipal

OI-MPC/SP nº 02.21: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o descumprimento do limite para o total das despesas do Poder Legislativo, nos termos do artigo 29-A, incisos I a VI, da Constituição Federal.



EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. 2018. DESPESAS ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL. CONCESSÃO DE RGA EM ÍNDICE ACIMA DA INFLAÇÃO. NÃO PROVIMENTO.

[...]

3.1 Começo por analisar o argumento da Câmara Municipal de Embaúba de que o índice constitucional de 7% que limitou suas despesas em 2018 deveria ser apurado com base nas despesas municipais do exercício de 2016, e não de 2017, em razão da seguinte previsão da Lei Federal 4.320/1964:

[...]

3.2 Ocorre que o prescrito no caput do Art. 29-A da Constituição da República é literal e direto:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

[...]

3.3 No meu entender, não há uma contradição ou conflito de normas a ser resolvido a partir dos critérios de hierarquia, cronologia e especialidade. O que ocorre é uma convivência entre duas prescrições, uma constitucional e outra legal, com objetivos distintos, e cuja harmonização precisa ser feita durante o exercício em execução.

3.5 A Lei Federal 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, estabelece no § 2º do Art. 6º uma diretriz prática ao gestor público para que saiba onde buscar a referência objetiva que será usada na composição do orçamento do exercício seguinte, já que, por óbvio, ainda não existe o valor monetário correspondente a um percentual de despesas do orçamento que ainda está sendo executado. Ou seja, trata-se de uma regra dedicada a disciplinar a confecção do orçamento público.

3.6 O comando constitucional do Art. 29-A, I, por sua vez, está preocupado em limitar a despesa do Poder Legislativo dos municípios. Nada impede – e, no meu entender, a Constituição determina – que a Câmara retenha e devolva parte dos duodécimos caso o limite imposto pelo Art. 29-A, I, seja monetariamente inferior à parcela incluída no orçamento com base no cálculo feito a partir da regra da Lei Federal 4.320/1964.

3.7 Essa é a interpretação que proponho à Casa e lembro que, ainda que fôssemos por outro caminho, a matemática não socorre à recorrente, pois como a própria edilidade aponta em seus cálculos, o total das despesas do Legislativo cairia de 7,08% para 7,01% dos repasses vindos da prefeitura, caso a referência fosse o exercício de 2016 em vez de 2017, extrapolando-se, ainda que menos, o limite de 7%.

[...]



*Diante do exposto e do que consta dos autos, acolho manifestação do MPC, e voto pelo **NÃO PROVIMENTO do Recurso Ordinário**, no sentido de manter a decisão de primeiro grau em sua integralidade e julgar **IRREGULARES** as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE EMBAÚBA** no exercício de 2018.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-15409.989.22, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 17/05/2023, trânsito em julgado em 19/07/2023).

*A infração ao limite de despesa total do Legislativo, fixado pelo artigo 29-A, I, da Constituição Federal, ficou bem demonstrada nos autos: a despesa geral da Edilidade, no exercício de 2010, apurada em R\$ 591.299,50, representou **7,08%** da receita tributária ampliada do Município realizada no exercício de 2009, R\$ 8.351.779,97.*

[...]

*Diante do exposto, revelando-se inviáveis quer a exclusão, quer a inclusão das importâncias pretendidas pela Recorrente, acompanho as manifestações da Assessoria Técnica, Ministério Público de Contas e Secretaria-Diretoria Geral e voto pelo **desprovimento** do apelo, mantido na íntegra o v. acórdão impugnado.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-1972/026/10, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 19/02/2014, trânsito em julgado em 03/10/2014).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DAS DESPESAS PREVISTAS NO ART. 29-A, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONCESSÃO DE ABONO NATALINO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. NÃO PROVIMENTO.

Motivou a desaprovação da matéria o descumprimento da disposição contida no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, uma vez que as despesas gerais da Câmara de União Paulista alcançaram 7,17% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas no exercício anterior. Contribuiu para esta r. Decisão a concessão de abono natalino por meio de Resolução aos servidores do Legislativo.

No ensejo, depreende-se que as razões de recurso oferecidas reiteram aquelas já expostas quando da apreciação da matéria em primeiro grau, especialmente quanto à insignificância do percentual ultrapassado 0,17% além de queda da arrecadação. Vale destacar que Decisões deste E. Tribunal, adotadas nos TCs 2396/026/101 e 2010/026/102, não acolheram a tese sustentada pelos correspondentes Poderes Legislativos para percentuais da ordem de 7,04% e 7,08%, respectivamente.

[...]



Nessa conformidade e acolhendo as manifestações de SDG e do d. MPC, VOTO pelo NÃO PROVIMENTO do Recurso Ordinário interposto, mantendo-se a r. Decisão recorrida em todos os seus termos.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-1312.989.20, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 07/04/2021, trânsito em julgado em 17/06/2021).

Limite constitucional para gastos com folha de pagamento

OI-MPC/SP nº 02.22: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o descumprimento do limite de 70% de sua receita para gastos com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, conforme disposto no artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal.

A principal irregularidade que prejudicou as contas foi a inobservância do limite de 70% fixado pela Constituição Federal para gastos com folha de pagamento, definido no artigo 29-A, § 1º, da Carta Magna, tendo a Edilidade comprometido 70,72% de suas receitas, não havendo como ser relevada a falha por se tratar de proibição constitucional expressa que compromete a totalidade das contas.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-11086.989.20, Rel. Conselheiro Antonio Roque Citadini, j. 21/08/2020, trânsito em julgado em 21/08/2020).

Em relação aos gastos com folha de pagamento, houve a inclusão de R\$ 56.901,03 relativamente às despesas orçamentárias (salários dos servidores relativos a dezembro e 13º salário), que foram lançadas imprópriamente como extraordinárias, diante da falta de recursos.

Com isso, os gastos com a folha de pagamento atingiram 76,13% do repasse total da Prefeitura, bem como houve realização de despesas sem o devido respaldo financeiro. [...]

Assim, voto pelo improvimento do apelo, mantendo o v. Acórdão de fl. 149 [...].

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-2240/026/12, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 29/03/2017, trânsito em julgado em 27/04/2017).

Entretanto, na ordem de 70,50% da Receita do exercício, os gastos com Folha de Pagamento ultrapassaram o percentual máximo de 70% estabelecido pelo artigo 29-A, § 1º, da CF/88, impropriedade suficiente à desaprovação das Contas da Edilidade [...].



*Pelo exposto, acompanho MPC e voto pela **irregularidade** das Contas da CÂMARA MUNICIPAL DE CARDOSO relativas ao exercício de 2014, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 709/93.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC- 2445/026/14, Rel. Cons. Edgard Camargo, j. 01/09/2015, trânsito em julgado em 13/10/2015).

Limite para despesas com pessoal

OI-MPC/SP nº 02.23: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal incorrer em despesa total com pessoal em montante acima de 6% da Receita Corrente Líquida do Município, em afronta ao disposto no artigo 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

Trata-se de ocorrência que vai de encontro às diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao disposto no artigo 169 da Constituição Federal, de modo que, uma vez verificada, tem o condão de comprometer os demonstrativos anuais do Legislativo Municipal.

Aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato

OI-MPC/SP nº 02.24: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do seu Presidente, em ofensa ao artigo 21, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. 2016. QUADRO DE PESSOAL. EXCESSO DE CARGOS EM COMISSÃO. AUMENTO DAS DESPESAS DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO. FALTA DE TRANSPARÊNCIA. FALHAS EM LICITAÇÃO E CONTRATO. NÃO PROVIMENTO.

[...]

Olhando para o aumento das despesas de pessoal nos últimos 180 dias de mandato, segundo fundamento da decisão recorrida, tampouco enxergo razões para modificação do julgado, sobretudo diante do fato de que os próprios recorrentes reconhecem que a elevação decorreu de férias e licenças-prêmio indenizadas, como apontado no voto condutor do acórdão de primeiro grau. Fica patente, portanto, o descumprimento do parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]



Diante do exposto e do que consta dos autos, voto pelo NÃO PROVIMENTO DOS RECURSOS ORDINÁRIOS, mantendo-se na íntegra a decisão que julgou IRREGULARES as contas da CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES no exercício de 2016.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-4394.989.21, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 18/08/2021, trânsito em julgado em 14/10/2021).

A decretação da irregularidade foi ancorada no fundamento de ter o Poder Legislativo, a partir de 05-07-14, expedido ato que teria sido a causa de aumento da taxa de despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato, em afronta ao artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso dos autos, a Fiscalização registrou que, em 03-11-14, mediante Portaria nº 10, de 11-11-14, o Legislativo editou ato de nomeação de servidor para exercer o cargo em comissão de Diretor Contábil, dentro do período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que resultou aumento da despesa com pessoal, consoante demonstra o quadro abaixo elaborado: [...]

Dessa maneira, verifica-se que o percentual de despesa de pessoal no mês que antecede o início de alcance da aludida regra (Junho/2014) atingiu o índice de 2,4856% e que, durante os 180 dias que precederam o final do mandato, o gasto de pessoal foi elevado em 0,2352%, de modo que, desse percentual, apenas 0,1920% corresponde ao aumento vegetativo da folha de pagamento e 0,0432% equivale à expedição de ato autorizador, o que contrariou o artigo 21, parágrafo único, da LRF.

Portanto, está caracterizado que o aumento dos gastos com pessoal nos últimos 180 dias do final de mandato ocorreu em virtude do ato admissional editado no período e não apenas pelo aumento vegetativo da folha de pagamento ou pela substituição da despesa terceirizada de assessoria, como fez crer a defesa.

A despeito do tema, nenhum ato que possa originar aumento de despesa com pessoal poderá ser emitido nos 180 dias que antecedem o término do mandato do titular do Poder Legislativo.

Dessa forma, o ato que deu ensejo ao incremento da despesa deve ser considerado nulo, conforme o comando do artigo 21, parágrafo único, da LRF.

3.2 Diante do exposto, acolho a manifestação do MPC e voto pelo não provimento do recurso, mantendo-se, na íntegra, a decisão guerreada.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-2692/026/14, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 19/09/2018, trânsito em julgado em 13/11/2018).

No entanto, há questão suficiente a ensejar a irregularidade das contas. Refiro-me ao desatendimento do artigo 21, parágrafo único, da LRF, uma vez que houve aumento de despesas com pessoal na ordem de 0,17% nos últimos 180 dias do mandato do Presidente da Câmara.



Esse crescimento se deu através das Portarias nºs 016, de 11/07/17, 021, de 01/11/17 e 022, de 01/11/17 (evento nº 24 – arquivo 22), que concederam gratificações a 03 servidores da Câmara, sendo todas editadas durante o período de vedação, ou seja, a partir de 05/07/17.

O Responsável, Sr. Noel Alves de Almeida, apesar de regularmente notificado (evento nº 24 – arquivo 01 e evento nº 28), não compareceu aos autos (evento nº 33).

Sendo assim, acompanho a manifestação do MPC no sentido de que a falha é suficiente a ensejar a irregularidade das contas.

Aliás, esse foi o entendimento adotado pelo E. Tribunal Pleno, em sessão de 19/09/18, ao apreciar recurso ordinário interposto no TC2692/026/14, que tratou das contas da Câmara Municipal de Manduri, relativas ao exercício de 2014, sob a relatoria do E. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, in verbis:

“A despeito do tema, nenhum ato que possa originar aumento de despesa com pessoal poderá ser emitido nos 180 dias que antecedem o término do mandato do titular do Poder Legislativo.

Dessa forma, o ato que deu ensejo ao incremento da despesa deve ser considerado nulo, conforme o comando do artigo 21, parágrafo único, da LRF.

Diante do exposto, acolho a manifestação do MPC e voto pelo não provimento do recurso, mantendo-se, na íntegra, a decisão guerreada.”

[...]

Nessas condições, acompanhando a manifestação do MPC, e, com base no artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 709/93, voto no sentido de serem julgadas irregulares as contas [...].

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-5707.989.16, Rel. Cons. Subs. Samy Wurman, j. 16/07/2019, trânsito em julgado em 04/02/2020).

Planejamento e execução orçamentária

OI-MPC/SP nº 02.25: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a ocorrência de superestimativa orçamentária, evidenciada pela excessiva devolução de duodécimos ao Poder Executivo ao final do exercício, prática que acarreta indesejado represamento de recursos públicos, configurando inobservância ao artigo 30 da Lei nº 4.320/1964 e ao artigo 12, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000, sendo causa suficiente para a irregularidade das contas se subverter os cálculos do limite de 70% com folha de pagamento, previsto no artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal.



Contudo, a Fiscalização identificou deficiente planejamento orçamentário traduzido pela estimativa de receita superior à previsão de despesa, acarretando reiteradas devoluções de duodécimos ao Executivo Municipal, em contrariedade às prescrições dos artigos 30 da Lei Federal nº 4.320/64 e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O procedimento interfere diretamente na apuração do percentual de gastos com folha de pagamento, uma vez calculado sobre os duodécimos transferidos pela Prefeitura. Assim, a dilatação artificial do orçamento possibilita sejam expandidos os dispêndios da espécie (despesas com folha de pagamentos) sem que haja superação do teto constitucional (70% dos duodécimos transferidos).

Como bem anotado por SDG, verificaram-se restituições de duodécimos desde 2009, alcançado, no período em exame (2014), expressivo montante (R\$ 1.148.939,58) equivalente a 24,02% do total repassado pelo Executivo (R\$ 4.784.000,00).

[...]

Demais, inexistem nos autos documentos capazes de confirmar que a restituição de numerário ao Executivo derivou do contingenciamento de despesas e o consequente atendimento das metas e prioridades previstas para o período, em virtude da crise econômica vivenciada pelo município naquele período.

Nestas circunstâncias, acompanho SDG e o d. Ministério Público e VOTO pela **irregularidade** das Contas da MESA DA CÂMARA DE LEME, relativas ao exercício de 2.014, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea "b" e § 1º, da Lei Complementar nº 709/93.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2867/026/14, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 24/04/2018, trânsito em julgado em 06/06/2018).

Por fim, remanescem os apontamentos de desconformidade frente aos dispositivos 29 e 30 da Lei Federal nº 4.320/64, já que não foi juntado nenhum documento para evidenciar a compatibilidade entre a previsão de desembolsos e as reais necessidades da Câmara, nem a frustração de ações previstas para o exercício [...]

Ante o exposto, meu voto acompanha o pronunciamento do d. MPC a fim de **negar provimento** ao Recurso Ordinário interposto, mantendo-se, na íntegra, o juízo de irregularidade sobre as Contas Anuais do Exercício de 2018 da Câmara Municipal de Bebedouro.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-14509.989.22, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 21/09/2022, trânsito em julgado em 21/10/2022).

CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI - Senhora Presidente,
Senhor Conselheiro, apenas para dizer o seguinte: essa superestimação



orçamentária tem um objetivo, poder gastar em pessoal nos limites da Constituição. É por isso que em toda Câmara é quase a mesma coisa. Acompanho o Senhor Relator, mas, essa devolução de dinheiro é típica. Primeiro fazem um orçamento grande para poder caber os gastos de pessoal. [...] Nós conhecemos bem isso, e depois, no final, devolvem. Alguns fazem até propaganda com cheque etc., mas é isso; e é um absurdo, faz bem o Conselheiro e o Ministério Público de falarem.

[...]

RELATOR - Realmente tem razão o Conselheiro Decano. Nós temos observado essa questão. No caso específico, Conselheiro Roque, mesmo considerando a devolução, não ultrapassou o gasto. Mas hoje mesmo, na pauta, tenho o caso de contas de uma Câmara Municipal que, considerando a devolução, houve a extrapolação dos 70% de gastos com pessoal. Nesse ponto, merece, sem dúvida, uma condenação maior.

(Notas taquigráficas extraídas da 17ª Sessão Ordinária de Primeira Câmara TCE/SP, em 07 de julho de 2020, TC-4763.989.16-7, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 07/07/2020, trânsito em julgado em 09/09/2020).

Número desarrazoado de cargos em comissão

OI-MPC/SP nº 02.26: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o desarrazoado número de cargos em comissão, sobretudo quando em contraposição às orientações do Supremo Tribunal Federal na tese fixada no Tema 1010 de repercussão geral, e em inobservância ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, que estabelece o concurso de provas e títulos como a via de acesso ordinária ao serviço público.

A despeito das justificativas apresentadas pela defesa, inequívoco o fato do excesso de cargos em comissão ocupados ao longo de todos esses anos, situação que se encontra muito distante da ideal e não se coaduna com a condição de exceção prevista no art. 37, II, da Constituição Federal. Dessa forma, há de determinar-se que a Câmara Municipal reestruture seu Quadro de Pessoal, promovendo sua organização e adequando-o à quantidade razoável, de forma que ocorra redução de fato dos cargos em comissão, especialmente a quantidade de Assessores Parlamentares para cada Vereador, em cumprimento aos Princípios da Economicidade e da Razoabilidade [...].

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4004.989.20-8, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 30/05/2023).



EMENTA: CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. QUADRO DE PESSOAL. PRIORIZAÇÃO DE COMISSIONADOS. ATRIBUIÇÕES E REQUISITOS DE ESCOLARIDADE INCOMPATÍVEIS COM A NATUREZA DO CARGO. IMPROPRIEDADES NO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO A COMISSIONADOS. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE.

[...]

A manutenção das ocupações de comissionados em número elevado demonstra que o Legislativo vem priorizando o que deveria ser exceção, em contrariedade ao disposto na Constituição Federal, em seu artigo 37, incisos II e V, bem como revela o desinteresse em corrigir irregularidades e atender recomendações expedidas por esta Corte de Contas.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-3952.989.20-0, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 14/03/2023, trânsito em julgado em 27/04/2023)

Pelo quadro então delineado, constata-se que, ao longo dos exercícios, a edilidade, além de elevar o número de comissionados, também elevou a quantidade dos cargos efetivos a fim de compensar proporcionalmente as formas de ocupação o que, na verdade, acabou apenas por inchar o quadro de servidores, ao invés de adequá-lo aos preceitos constitucionais.

Portanto, ainda que se possa afirmar que houve redução da proporção dos cargos em comissão ocupados em relação aos efetivos, o procedimento adotado foi meramente contábil, decorrente do aumento do denominador.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-3970.989.20-8, Rel. Cons. Subs. Valdenir Antonio Polizeli, j. 18/04/2023).

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. INADEQUAÇÃO NO QUADRO DE PESSOAL. [...] REINCIDÊNCIA. IRREGULAR.

[...]

Nesta conformidade, não obstante as constantes recomendações desta Corte para adequação do quadro de pessoal, o que se nota quanto aos cargos ocupados, decorridos 10 anos, é uma redução de 16,28% no número de comissionados, um aumento de 138,70% no número de servidores efetivos e um aumento geral no quadro de 24,79%.

[...]

Atitudes nesse sentido, de sutil redução nos cargos comissionados acompanhada de forte elevação no número de efetivos, de modo a se conquistar uma proporcionalidade entre ambos, ocasionando um inchaço no quadro de pessoal, tem sido rechaçada por este Tribunal.

Aliás, nesse sentido, foram as decisões proferidas pelo Tribunal Pleno, na apreciação dos Recursos Ordinários que manteve a irregularidade das contas de 2013 e 2014 desta Edilidade, tratadas, respectivamente, no TC000097/026/13 e TC-002502/026/14, sendo que deste último colaciono passagem de interesse:



No entanto, conforme bem colocado pelo Ministério Público de Contas, essa prática de aumentar o número de servidores concursados para se atenuar a falta de proporcionalidade decorrente do excesso de cargos em comissão tem sido condenada por este Tribunal. É o que se depreende da decisão proferida nos autos do TC-002936/026/14: “Também não considero correto que, eventualmente, a fim de corrigir a falta de proporção destacada, o Órgão venha a aumentar o número de efetivos, porque consistiria nítido desvirtuamento das determinações desta E. Corte, em desafio ao interesse público – porque o quadro deve conferir exata conformidade com as necessidades de gestão do Órgão” Verifica-se, no caso em tela, que a Edilidade distorceu a lógica das recomendações desta Corte, deixando de promover a redução no número de servidores comissionados ou a transformação desses postos em efetivos, providências compatíveis com o interesse público e que regularizariam a falta de proporcionalidade do quadro de pessoal. (TCESP – Tribunal Pleno. Sessão de 04/10/2017. Recurso Ordinário. Contas Anuais da Câmara Municipal de Limeira. 2014. Relator: Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli. DOE: 21/10/2017. Trânsito em julgado: 27/10/2017).

[...]

Não se trata aqui, simplesmente, de equilíbrio entre número de comissionados e efetivos, lembrando que àqueles devem ser exceção, mas, sobretudo, de não observância ao princípio da razoabilidade que por via reflexa atinge os princípios da eficiência e economicidade.

[...]

Ante o exposto, acompanho MPC e SDG, e voto pela **irregularidade** das contas **da Câmara Municipal de LIMEIRA**, relativas ao exercício de 2021, com fulcro no artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 709/93, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-6693.989.20, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 14/02/2023).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. 2017. QUADRO DE PESSOAL. EXCESSO DE CARGOS EM COMISSÃO. DESPROPORÇÃO NO NÚMERO DE COMISSIONADOS EM RELAÇÃO A EDILIDADES DE ESTRUTURA SIMILAR. [...] NÃO PROVIMENTO.

[...]

3.1 O apelo aqui analisado discute o excessivo número de cargos em comissão mantido pela Câmara Municipal de Suzano no exercício de 2017. Novamente, para balizar minha análise, levo em consideração a quantidade de cargos comissionados nas Edilidades dos municípios paulistas da mesma faixa populacional. Conforme a tabela trazida pelo voto da decisão originária (pg.7 do evento 152.3 do TC-006272.989.16-1), Suzano possui média de 5 cargos comissionados por vereador no exercício em análise.



segundo maior índice dentro do conjunto dos dez municípios de porte e estrutura similar elencados, cuja média geral foi de 3,98.

3.2 Essa referência objetiva de comparação com os demais órgãos legislativos é, no meu entender, suficiente para demonstrar o excesso e a desproporção no número de cargos, um problema estrutural apontado por este Tribunal desde as contas do exercício de 2010.

[...]

Diante do exposto e do que consta dos autos, **VOTO pelo NÃO PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO**, mantendo-se a integralidade da decisão de primeiro grau que julgou **IRREGULARES** as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO** no exercício de 2017.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-10355.989.22, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 05/04/2023, trânsito em julgado em 22/05/2023).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. [...] QUADRO DE PESSOAL. EXCESSIVO NÚMERO DE CARGOS COMMISSIONADOS.

[...]

Em relação ao Quadro de Pessoal, a ampla abordagem da Fiscalização para demonstrar a antieconomicidade de sua composição, acentuada pelo destaque dado no voto condutor ao quantitativo de servidores comissionados, igualmente vêm ao encontro de minhas convicções.

Não há como divergir, portanto, da análise comparativa abrangendo 10 municípios similares em população e com igual número de vereadores, evidenciando o alto custo per capita da Câmara de Santana de Parnaíba, suportado pelo cidadão parnaibano, e a superior média de três cargos comissionados a serviço dos vereadores, conforme tabela disponibilizada no voto recorrido, que replico a seguir:

[...]

Ante o exposto, voto pelo **provimento parcial** do recurso, para o fim de afastar das razões de decidir a concessão de revisão geral anual e para cancelar a sanção aplicada ao responsável, mantendo-se os demais fundamentos da decisão hostilizada.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-8082.989.22, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 19/10/2022, trânsito em julgado em 03/04/2023).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA. NÚMERO EXCESSIVO DE CARGOS EM COMISSÃO. REINCIDÊNCIA. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO. NÃO PROVIMENTO.

[...]

Na companhia do D. Ministério Público de Contas, entendo que as razões recursais não foram hábeis para reverter o juízo de irregularidade decretado no v. acórdão combatido, uma vez que os recorrentes não



trouxeram aos autos fatos ou documentos novos capazes de modificar o desfecho dado às contas.

Como visto, a decisão de primeiro grau condenou as contas da Câmara Municipal de Jacareí, relativas ao exercício de 2017, em virtude da manutenção do elevado quantitativo de cargos em comissão, em contumaz desobediência às recomendações proferidas por este Tribunal em exercícios anteriores.

[...]

Por outro lado, a elevação gradativa do número de servidores efetivos com a finalidade de equipara-lo ao de comissionados, não é a melhor prática a ser adotada. O que se busca é que a ocupação de vagas ocorra pautando-a em estudos e planejamento adequado às reais necessidades do Legislativo, o que não restou demonstrado.

Esse entendimento, além de refletir os recentes julgados ocorridos neste Plenário sobre a matéria, impede que as Câmaras Municipais que possuam elevada quantidade de cargos em comissão, como a ora examinada, em vez de reduzir o seu quadro de pessoal a padrões aceitáveis, provoquem o inchaço desnecessário da máquina legislativa com a contratação, por concurso público, de mais servidores.

Assim, diante do exposto e por não restar justificada a real necessidade de 52 cargos em comissão para o porte do Legislativo de Jacareí, que conta com somente 13 vereadores, voto pelo não provimento do recurso ordinário interposto, mantendo-se incólume a decisão proferida em primeiro grau sobre as contas da Câmara Municipal de Jacareí, relativas ao exercício de 2017.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-13569.989.20, Rel. Cons. Subs. Antonio Carlos dos Santos, j. 30/06/2021, trânsito em julgado em 19/07/2021).

Nesse contexto, restou devidamente demonstrado que o trabalho de efetivo assessoramento na Câmara Municipal de Santa Bárbara do Oeste pode muito bem ser exercido por um único assessor por vereador, bem como que a redução pleiteada na inicial deve efetivamente ocorrer para que se afaste a violação aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

Pelo exposto, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO e determino que a ré, por intermédio de sua Mesa, exonere, em definitivo, 2/3 (dois terços) dos assessores parlamentares, com a manutenção, no máximo, de 19 (dezenove) assessores parlamentares, sendo 01 (um) por vereador.

(Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533, em face da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, decisão confirmada pelo TJ/SP, Rel. Des. Ponte Neto, com trânsito em julgado em 11/09/2019).



*Todavia, o mesmo tratamento não há como ser dado a questão atinente ao quadro de pessoal, especialmente, ao cargo comissionado de **Agente Legislativo**.*

Em suas razões, a Câmara Municipal informou que referido cargo teve suas atribuições e forma de provimento alteradas pela Resolução nº 02/2015, elaborada sob a supervisão do Ministério Público no bojo da Ação Civil Pública nº 1008654-26.2014.8.26.0597.

Acerca da questão, MPC sustentou que citado cargo continua apresentando atribuições rotineiras, estritamente técnicas, incompatíveis com o disposto no artigo 37, V, da Constituição Federal e, demais disso, sequer exige requisitos mínimos de escolaridade, falhas que além de contrariarem o entendimento do STF no RE 1.041.210, tema de repercussão geral 1010, vai de encontro à jurisprudência e às diretrizes traçadas por este tribunal no Comunicado SDG nº 32/2015.

[...]

Anoto que a situação se agravou, o quadro de pessoal elaborado, por meio da Resolução 02/2015, previa a existência de 44 cargos comissionados, no entanto, no exercício de 2017 havia 53 e agora, em 2018, 55.

[...]

Ressalto que a situação do quadro de pessoal neste exercício de 2018 é similar à do ano anterior, e a Edilidade, assim como nas contas de 2017, continuou sem demonstrar que o número total de servidores é estritamente necessário a demanda de serviços e condizente com a dimensão populacional, ou seja, que é imprescindível para o atendimento do interesse público.

Não se trata aqui, simplesmente, de equilíbrio entre número de comissionados e efetivos, lembrando que àqueles devem ser exceção, mas, sobretudo, de não observância ao princípio da razoabilidade que por via reflexa atinge os princípios da eficiência e economicidade.

Dessa forma não há como acatar as razões expostas pela Edilidade, visto que as alterações realizadas até o exercício em análise não foram efetivas a ponto de reverter a situação de irregularidade.

A postura adotada pela Câmara Municipal no exercício em exame deixou de conferir efetividade às disposições do artigo 37, caput e incisos II e V, da Constituição Federal, ao Comunicado SDG nº 32/2015, aos princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência e às recomendações deste Tribunal.

Ante o exposto, acompanho MPC, e voto pela irregularidade das contas da Câmara Municipal de Sertãozinho, relativas ao exercício de 2018, com fulcro no artigo 33, inciso III, alíneas “b” da Lei Complementar nº 709/93, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-5215.989.18, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 23/08/2022, trânsito em julgado em 12/04/2023).



Sobre a gestão de pessoal foram feitas críticas à falta de características próprias e ao quantitativo dos comissionados e, especificamente quanto ao cargo de “Assessor de Vereador”, anotado que o requisito de escolaridade é de nível médio completo.

Diante de tais destaques é preciso consignar que os cargos em comissão somente se prestam ao exercício de atividades que excedam ao labor corriqueiro, burocrático e permanente na Administração, servindo diretamente a Alta Administração e cumprindo a Agenda imposta pelo Gestor.

Logo, a investidura em cargos comissionados para funções que deveriam ser preenchidas por servidores efetivos – independentemente de sua nomenclatura, constitui esvaziamento da regra constitucional do concurso público.

[...]

Registre-se que o E. Supremo Tribunal Federal, em 28/09/2018, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no Leading Case RE nº 1.041.210 e julgou o mérito do respectivo Tema 1010, reafirmando a jurisprudência dominante sobre a matéria, em que se discute “à luz do art. 37, incs. I, II e V, da Constituição da República os requisitos constitucionais exigíveis para a criação de cargos em comissão”, fixada a seguinte tese:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*
- b) Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*
- c) O número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e,*
- d) As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instruir.*

Na esteira do decidido pelo Pretório Excelso, essencialmente, o quadro de servidores – aqui também incluindo os efetivos, deve ser coerente com as necessidades de desenvolvimento do mister institucional do Órgão – a rigor, funções de fiscalização e legislativa, independentemente do cumprimento dos limites constitucionais e fiscais a respeito da despesa.

Sendo assim, a observação do d. MPC é bastante oportuna, porquanto a Edilidade elevou expressivamente o número de comissionados, passando de 65 (2012) para 99 (2013/2016) - todos providos em 2016; e, a ocupação dos cargos efetivos manteve-se em 17 agentes no período examinado.

Logo, o quadro de servidores da Câmara Municipal de Sumaré não guardou conformidade com o interesse público primário, porque não justificada sua necessidade à realização das atividades do Órgão.

Nessas condições, com base no artigo 33, inciso III, “b” e “c” da Lei Complementar nº 709/93, voto pela irregularidade, das contas da Câmara Municipal de SUMARÉ, relativas ao exercício de 2016, aplicando ao



Presidente da Câmara e Ordenador de Despesas Sr. Welington Domingos Pereira multa pecuniária equivalente a 300 UFESP's, nos termos do art. 104, II, da LC 709/93, determinando, ainda, que sejam endereçadas as seguintes recomendações/determinações à atual Chefia do Legislativo Municipal: [...].

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-5081.989.16, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 17/03/2020, trânsito em julgado em 23/09/2022).

Ausência de atribuições de direção, chefia e assessoramento a comissionados
OI-MPC/SP nº 02.27: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a ausência de atribuições de direção, chefia e assessoramento para cargos em comissão, em desconformidade com o disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. INADEQUAÇÃO NO QUADRO DE PESSOAL. CARGOS COM ATRIBUIÇÕES E NÍVEL DE ESCOLARIDADE INCONDIZENTES. REINCIDÊNCIA. IRREGULAR. RECOMENDAÇÃO.

[...]

*Não bastasse tal questão, a descrição genérica das atribuições para o cargo de **Assessor Parlamentar** estabelecida na Resolução n. 800/21, impede a aferição das características de direção, chefia e assessoramento, essenciais para a existência válida e legal do citado cargo comissionado. A Resolução n. 811/22 não alterou a situação.*

O referido cargo é objeto do Inquérito Civil n. 14.0322.0030039/2020, perante o Ministério Público do Estado de São Paulo.

[...]

*Ante o exposto, acompanho MPC e SDG, e voto pela **irregularidade** das contas **da Câmara Municipal de LIMEIRA**, relativas ao exercício de 2021, com fulcro no artigo 33, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar nº 709/93, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-6693.989.20, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 14/02/2023).

Demais, além do flagrante descumprimento da mencionada regra constitucional, observa-se que vários dos cargos em comissão não atendem ao disposto no inciso V, do artigo 37, da Carta Magna, porque os ocupantes dos cargos não desempenham funções típicas de



assessoramento, chefia ou direção.

Os cargos de Assessor Legislativo I, Assessor Legislativo II, Contador, Motorista Executivo da Presidência, Motorista Executivo de Gabinete e Secretária da Presidência realizam atividades rotineiras sem as características impostas pela Constituição Federal, portanto, embora tenham nomenclaturas condizentes, o que, evidentemente, não resolve a situação.

[...]

*Deste modo, nos termos das letras “b” e “c”, do inciso III, do artigo 33, da Lei Complementar Paulista nº 709/93, VOTO no sentido da **IRREGULARIDADE** das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE IPERÓ**, relativas ao exercício de **2008** [...].*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-260/026/2008, Rel. Cons. Eduardo Bittencourt Carvalho, j. 11/05/2010, trânsito em julgado em 08/06/2010).

Ausência de nível de escolaridade adequado para comissionados

OI-MPC/SP nº 02.28: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a ausência de exigência de nível de escolaridade adequado para provimento de cargos em comissão, que deverá ser comprovadamente compatível com a natureza e complexidade das atribuições a serem desempenhadas, em atendimento ao interesse público.

EMENTA. CONTAS ANUAIS. CÂMARA. CARGOS COMISSIONADOS. QUANTITATIVO EXCESSIVO. INADEQUAÇÃO DO GRAU DE ESCOLARIDADE EXIGIDO. DESATENDIMENTO À RECOMENDAÇÕES EMITIDAS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES. IRREGULARIDADE.

[...]

A escolaridade em nível médio exigida para ocupação de alguns dos postos de livre provimento agrava o cenário apurado, sem justificativas plausíveis e em desacordo à sólida jurisprudência desta C. Corte e às orientações e normas postas à disposição dos jurisdicionados ao longo do tempo.

[...]

*Nessas condições, com embasamento no artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Nº 709/93, voto pela **IRREGULARIDADE DAS CONTAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAIEIRAS**, relativas ao **Exercício de 2021**, excetuados os atos pendentes de julgamento por este E. Tribunal.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-6613.989.20, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 11/04/2023, trânsito em julgado em 22/05/2023).



EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA. QUADRO DE PESSOAL. CARGOS COMISSIONADOS DESPROVIDOS DE REQUISITOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. ESCOLARIDADE MÍNIMA INCOMPATÍVEL. PAGAMENTO EXCESSIVO DE GRATIFICAÇÕES A SERVIDORES. CONHECIDO E DESPROVIDO.

[...]

Com efeito, graduação em ensino superior é condição reconhecidamente indispensável às funções estratégicas de direção, chefia e assessoramento, dispostas na Constituição Federal.

Ademais, é entendimento cristalizado na Casa, que se harmoniza com a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo, que falta de exigência de conhecimentos técnicos especializados obtidos por curso superior afasta a excepcionalidade da atividade de assessoramento:

[...]

*Diante do exposto, VOTO pelo **desprovemento** do Recurso Ordinário oferecido por JOSÉ ROBERTO DE ROSIS MAZEU - EXPRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO, nada havendo a ser modificado no v. aresto proferido pela E. Segunda Câmara em sessão de 1º/12/2020.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-27320.989.20, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 17/03/2021, trânsito em julgado em 07/05/2021).

Acrescente-se que, para o preenchimento dos cargos em comissão de Assessor de Gabinete I, II e III, Assessor de Base I, II e III, Oficial de Gabinete, Assessor Especial Parlamentar I, II e III e Assessor Técnico de Gabinete I e II, exige-se formação de nível médio e fundamental de escolaridade, o que se afigura incompatível com a complexidade dos conhecimentos específicos adequados para desempenho dessas funções, quando o ideal seria exigir-se estudo universitário. [...]

*Nesse contexto, voto pelo **provimento parcial** dos recursos, apenas para o fim de cancelar a multa imposta ao ex-Presidente Aparecido Campos Filho, mantendo-se os demais fundamentos da decisão combatida.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-37/026/13, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 23/5/2018, trânsito em julgado em 28/11/2018).

No que tange ao quadro de pessoal, a r. decisão recorrida destacou que a ocupação dos cargos em comissão de Assessor Parlamentar e de Gabinete exige apenas nível fundamental de escolaridade.

Como esses cargos servem ao comando e à assessoria, evidente que exigem certo grau de complexidade para sua realização, havendo necessidade de preenchimento por profissionais que possuam qualificação por meio de estudo universitário, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício.



Por oportuno, destaco os termos do item “8” do Comunicado SDG nº 32/2015, publicado no DOE de 16/09/2015, recomendando aos jurisdicionados observância de aspectos relevantes na elaboração de instrumentos legais, dentre os quais, no caso dos cargos em comissão, a orientação de que devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria, exclusivos de nível universitário, reservando-se aos cargos de Chefia, a formação técnico-profissional apropriada.

[...]

Desta forma, acolhendo a manifestação do MPC, voto pelo improvimento do recurso ordinário interposto, mantendo-se, por consequência, a decisão proferida em todos os seus termos

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-024100.989.19-3, Rel. Cons. Subs. Antonio Carlos dos Santos, j. 04/03/2020, trânsito em julgado em 21/07/2020).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA. QUADRO DE PESSOAL. CARGOS COMISSIONADOS. ATRIBUIÇÕES. ESCOLARIDADE. NÃO PROVIMENTO.

[...]

Assim como o d. MPC, tenho que as justificativas trazidas não se mostraram suficientes para afastar os fundamentos da Decisão combatida. O juízo desfavorável foi motivado pelas reincidentes falhas no quadro de pessoal, relativas às atribuições dos cargos comissionados e à exigência de escolaridade incompatível com a natureza das funções.

A Lei Municipal nº 145, de 22/09/2017, que passou a exigir ensino superior a todos os cargos em comissão, não reverte o cenário observado no exercício examinado, ante o princípio da anualidade.

[...]

*Nessa conformidade e acolhendo a manifestação do d. MPC, **VOTO pelo conhecimento do Recurso Ordinário e, no mérito, pelo não provimento, mantendo-se a Decisão recorrida em todos os seus termos.***

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-16468.989.19, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 04/03/2020, trânsito em julgado em 07/07/2020).

Pagamento de horas extras e gratificações a comissionados

OI-MPC/SP nº 02.29: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o pagamento de horas extras ou a concessão de gratificação a servidor ocupante de cargo exclusivamente em comissão, haja vista que já se encontra submetido ao regime de integral dedicação ao serviço.



CONSULTA. ADICIONAL POR SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO. CARGO EM COMISSÃO. FUNÇÃO DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO. INCOMPATIBILIDADE.

1. O pagamento de adicional por serviço extraordinário a servidor ocupante de cargo em comissão que, por exercer funções de direção, chefia e assessoramento, não está sujeito a controle rígido de jornada de trabalho, malfez a ordem constitucional e a própria legislação que rege a matéria no âmbito do Estado de Alagoas (art. 31, parágrafo único, da Lei Estadual nº 5.247, de 1991). Precedente do CNJ (PP 0000832-19.2007.2.00.0000 – Rel. Cons. Felipe Locke Cavalcanti – 49ª Sessão – j. 09.10.2007 – DJU 25.10.2007).

2. É natural ao servidor público ocupante de cargos de direção, chefia e assessoramento, a atribuição para participação em grupos de trabalho, comissões e outras atividades não necessariamente ligadas às suas atribuições comuns, justamente por tratar-se de profissional com capacidade técnica para o desempenho de tarefas de maior complexidade, o que não implica em qualquer direito para o servidor ocupante de cargo de provimento em comissão à percepção de qualquer outra gratificação estipendiária que não seja a sua própria remuneração.

3. Mesmo no caso de atuação em plantões judiciários, o servidor ocupante de cargo de provimento em comissão não faz jus ao recebimento de adicional por serviço extraordinário, devendo, nessa hipótese, compensar as horas efetivamente trabalhadas, valendo-se do elemento confiança que caracteriza a relação mantida entre ele e a autoridade à qual é subordinado, nos termos do § 3º do artigo 41 da Lei Estadual nº 7.210, de 2010.

4. Consulta a que se responde negativamente quanto a todas as perguntas.

(CNJ, Consulta 0002604-75.2011.2.00.0000, Rel. Cons. Walter Nunes, j. 05/07/2011).

Da situação acima exposta decorre diretamente a outra irregularidade apontada na r. Decisão recorrida, consubstanciada no pagamento de horas extras a funcionários ocupantes de Cargos em Comissão. Este E. Tribunal possui sólida jurisprudência censurando veementemente tal prática. A corroborar o indevido pagamento realço exemplificativamente que, do total gasto, foram pagos a um Assessor Legislativo Administrativo o valor de R\$ 35.076,75 e a uma Chefe de Gabinete o total de R\$ 16.747,08.

Fosse o corpo de servidores composto por funcionários efetivos, no caso de funções rotineiras e de caráter continuado e respeitados os limites de sobrejornada impostos pela legislação, nada disso seria apontado por esta C. Corte.

[...]

Por tais razões, **VOTO PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO**, mantendo-se na íntegra R. Decisão recorrida por seus próprios fundamentos, **INCLUSIVE QUANTO À MULTA IMPOSTA AO RECORRENTE**.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-11990.989.22-0, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 03/08/2022, trânsito em julgado em 07/11/2022).



EMENTA: CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES A SERVIDORES COMISSIONADOS. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES ATRAVÉS DE RESOLUÇÕES. IRREGULARES.

[...]

Apesar da possibilidade de relevar tais falhas, há questão suficiente a ensejar a irregularidade das contas.

Refiro-me ao apontamento da fiscalização sobre o pagamento de gratificação a servidores comissionados, decorrente de participação em comissão permanente de sindicância, comissão permanente de licitações, pregoeiros e equipe de apoio para o pregão, com fundamento em Resolução que concedeu gratificação de 25% da remuneração básica.

O pagamento dessa gratificação a servidores comissionados contraria a dedicação naturalmente exigida dos ocupantes desses cargos.

No mais, os servidores comissionados, independentemente de disposição expressa na legislação municipal, já se encontram submetidos ao regime de integral dedicação ao serviço, não devendo ser remunerados por prestação que já é inerente às funções de seu cargo.

[...]

*Nessas condições, acompanho a manifestação do MPC, e com base no artigo 33, inciso III, “b” e § 1º da Lei Complementar nº 709/93, voto pela **irregularidade** das contas da **Câmara Municipal de CAPIVARI**, relativas ao exercício de 2021.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-6546.989.20, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 04/04/2023).

Corroborando para a irregularidade dos demonstrativos, o apontamento destacado no item “B.5.1.3”, no qual a inspeção constatou a concessão de gratificações sem critérios objetivos, a servidores ocupantes de cargos exclusivamente em comissão, no montante de R\$ 443.302,89.

O pagamento dessa gratificação a servidores comissionados contraria a dedicação naturalmente exigida dos ocupantes desses cargos.

No mais, os servidores comissionados, independentemente de disposição expressa na legislação municipal, já se encontram submetidos ao regime de integral dedicação ao serviço, não devendo ser remunerados por prestação que já é inerente às funções de seu cargo.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-3931.989.20-6, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 26/07/2022. Decisão mantida em sede recursal, TC 18640.989.22-4, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 15/03/2023).

*Outro ponto que também compromete as contas diz respeito ao pagamento de **gratificação** a servidores comissionados.*

[...]

Efetivamente, não se admite que os ocupantes de cargos comissionados recebam gratificações por exercerem atividades que são inerentes à



própria natureza dos cargos em comissão. Como bem destacou a Fiscalização “o assessoramento a parlamentares durante as sessões plenárias é atribuição intrínseca ao cargo de Assessor”.

[...]

*Diante do exposto, e considerando as manifestações desfavoráveis dos órgãos técnicos e do Ministério Público de Contas, voto pela **irregularidade** das contas da Câmara Municipal de São Vicente, exercício de 2014 [...].*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2764/026/14, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 17/04/2018, trânsito em julgado em 19/06/2018).

Concessão de vantagens remuneratórias sem lei em sentido estrito

OI-MPC/SP nº 02.30: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a majoração ou a criação de benefícios remuneratórios por meio de instrumento outro que não seja lei em sentido estrito, em respeito aos artigos 37, inciso X, 51, inciso IV, 52, inciso XIII, e 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

EMENTA: CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. [...] PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO E PORTARIAS. IRREGULARES, CONDENANDO O RESPONSÁVEL AO RESSARCIMENTO DOS VALORES IMPUGNADOS

[...]

Corroborando para a irregularidade dos demonstrativos, os apontamentos destacados pela fiscalização nos itens “Gratificação de controle interno” e “Gratificação de função”.

As referidas gratificações foram concedidas através da Resolução nº 01/2015 e das Portarias nº 02/2019 e nº 03/2019, em desatendimento ao artigo 37, inciso X c.c. artigos 51, inciso IV e 169, inciso II, todos da CF/88, uma vez que a concessão de benefícios deve ser regulamentada por meio de lei em sentido estrito.

Nesse sentido, destaco trecho do voto proferido pelo E. Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, no julgamento das contas de 2016 da Câmara Municipal de Jarinu (TC-4843.989.16-1):

“Acolho a manifestação do MPC no sentido de que várias falhas detectadas pela ilustre fiscalização não foram elididas pelo responsável e possuem força suficiente para fulminar a prestação de contas em exame.

A respeito do apontamento constante do item “Inconstitucionalidade de Ato concedendo Gratificação a Servidores da Câmara”, foi paga gratificação aos servidores por meio do Ato nº 006/2016 sem lei específica para tanto, como determinado pelos artigos 37, X, 51, IV e 52, XIII, da Constituição Federal.”



[...]

Nessas condições, acompanho as manifestações do MPC e SDG, e com base no artigo 33, inciso III, “b” e “c” da Lei Complementar nº 709/93, voto pela **irregularidade** das contas da **Câmara Municipal de BURITAMA**, relativas ao exercício de 2020 [...].

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-3410.989.20, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 07/02/2023).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. 2016. GRATIFICAÇÃO SEM LEI ESPECÍFICA. [...] NÃO PROVIMENTO.

[...]

Além disso, a gratificação padece de vício formal, pois não foi instituída por lei específica. Os arts. 37, X, 51, IV e 52, XIII da Constituição Federal estabelecem reserva de lei formal para a fixação e alteração de remuneração dos servidores e membros do Legislativo, o que não se confunde com Ato da Mesa Diretora ou Regimento Interno da Câmara Municipal, que são atos normativos infralegais, ou seja, estão em um nível hierárquico inferior à lei em sentido formal.

Anoto que esta impropriedade não é inédita no histórico da Edilidade, já tendo sido objeto de censura desta Corte no exame das contas de 2015, quando concedida gratificação que padecia dos mesmos vícios.

[...]

Diante do exposto e do que consta dos autos, acompanhado da manifestação da Secretaria Diretoria-Geral, **VOTO PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO** [...].

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-19179.989.20, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 01/12/2021, trânsito em julgado em 02/02/2022).

Gratificações, adicionais e abonos sem atendimento ao interesse público

OI-MPC/SP nº 02.31: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a concessão de gratificações, adicionais, abonos e outros benefícios da espécie sem critérios objetivos ou sem que haja, em contrapartida, efetivo atendimento ao interesse público e às exigências do serviço, a exemplo de “abono de aniversário”, “14º salário”, adicionais de “produtividade”, “assiduidade” ou “disponibilidade”, haja vista que afrontam os princípios previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem assim o disposto nos artigos 111 e 128 da Constituição Estadual.



Mantenho igualmente o desacerto relativo às concessões de gratificações desprovidas de critérios objetivos para sua concessão, sem qualquer motivação para sua fixação, em percentuais variados e distintos para funções com complexidades semelhantes.

O fato de o Presidente poder fixar gratificações em percentuais de 0 a 100 por cento sem critérios objetivos se mostra incompatível com os princípios da razoabilidade, transparência e economicidade que devem nortear os atos dos gestores.

O fato de o Presidente poder fixar gratificações em percentuais de 0 a 100 por cento sem critérios objetivos se mostra incompatível com os princípios da razoabilidade, transparência e economicidade que devem nortear os atos dos gestores.

Sem embargo, reitero advertência à Edilidade para que reavalie a necessidade dos benefícios remanescentes diante do quadro funcional da Edilidade, bem como fixe percentuais e critérios objetivos para a concessão de quaisquer gratificações, observando aos princípios basilares da Administração Pública.

Nessa conformidade e acolhendo a manifestação do d. MPC, VOTO pelo NÃO PROVIMENTO dos Recursos Ordinários interpostos, mantendo-se a r. Decisão recorrida em todos os seus termos.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-7565.989.21 e TC-7620.989.21, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 12/05/2021).

Repudiado nas contas do Legislativo de Guarujá, relativas aos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015, também se mostra impróprio nestes autos o pagamento do Adicional de Nível Superior aos ocupantes de cargos, cujo pré-requisito para o seu provimento é a formação em nível universitário.

Por meio da Lei Complementar nº 165/2014 extinguiu-se tal gratificação a partir de abril de 2.014, sem prejuízo da incorporação salarial aos seus beneficiários àquela época, remanescendo inconsistentes os pagamentos operados no período em análise. Diante do princípio da anualidade, a noticiada readequação levada a cabo em maio de 2017 com vistas a evitar o indevido efeito cascata não possui força para justificar a impropriedade anotada.

Sob o mesmo fundamento, notícias sobre a extinção das Gratificações de “Manutenção de Veículos” e da “Manutenção das Instalações da Câmara” por meio do Ato da Mesa nº 145/2017 e da “Gratificação de Desempenho Individual” mediante a Lei Municipal nº 4.379/2017, operadas no exercício subsequente (2017), não afastam os defeitos detectados no período em apreço (2016).

[...]

Nestas circunstâncias, acompanho o d. Ministério Público e Voto pela irregularidade das Contas da MESA DA CÂMARA DE GUARUJÁ, relativas ao exercício de 2.016, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 709/93.



(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-5066.989.16, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 12/04/2022).

EMENTA: CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. [...] PAGAMENTO DE ADICIONAL DE NÍVEL SUPERIOR PARA CARGO EM QUE O DIPLOMA UNIVERSITÁRIO É CONDIÇÃO INERENTE AO SEU PROVIMENTO. GRATIFICAÇÃO CONCEDIDA INDEPENDENTEMENTE DE CRITÉRIOS OBJETIVOS. [...] IRREGULARES, CONDENANDO O RESPONSÁVEL AO RESSARCIMENTO DOS VALORES IMPUGNADOS.

[...]

Outro ponto capaz de inquinar os presentes demonstrativos foi observado na concessão de “Gratificação de nível universitário”, no valor total de R\$ 18.638,73, mediante a apresentação do mesmo diploma que o servidor forneceu para ingresso no cargo de Assessor Jurídico.

Assim, pagar adicional de nível superior para cargo em que o diploma universitário é condição inerente ao seu provimento e exercício, atenta contra a razoabilidade e o interesse público.

Colabora para a irregularidade das contas, as falhas apontadas no item “Gratificação de regime especial de trabalho”.

Como bem destacou a fiscalização, todos os servidores do Legislativo foram enquadrados nesse Regime Especial, recebendo um acréscimo salarial de 40%, sendo que, na prática, o pagamento da referida gratificação não está vinculado ao efetivo cumprimento de jornada extra de trabalho, visto que a mesma é concedida ao servidor que simplesmente concordar em permanecer todo o tempo (24 horas) à disposição do serviço público.

[...]

Assim, entendo que a referida gratificação foi concedida independentemente de critérios objetivos, como mérito, resultado etc., em afronta aos princípios constitucionais da eficiência, transparência e isonomia.

[...]

*Nessas condições, acompanho as manifestações do MPC e SDG, e com base no artigo 33, inciso III, “b” e “c” da Lei Complementar nº 709/93, voto pela **irregularidade** das contas [...].*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-3410.989.20, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 07/02/2023).

Também avalizo o entendimento da Segunda Câmara em relação à gratificação paga ao controlador interno, que recebeu acréscimo de 35% sobre seus vencimentos entre janeiro e julho por ter apresentado diploma universitário que já era pressuposto para exercer a função. A retificação do



ato é obrigação do órgão legislativo e não torna regulares os pagamentos indevidos que já haviam sido realizados.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-18640.989.22-4, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 15/03/2023, trânsito em julgado em 02/08/2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.520, de 11 de abril de 2017, do Município de **Rosana**, que “concede gratificação de produtividade, desempenho e assiduidade aos servidores municipais”. **Concessão de vantagem apenas pelo cumprimento dos deveres funcionais.** A vantagem prevista na lei impugnada não atende o interesse público e as exigências do serviço público, bem como os princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e da proporcionalidade, violando o disposto nos arts. 111 e 128 da CE, aplicáveis aos municípios em razão do que dispõe o art. 144 da mesma Carta. Gratificação que, em realidade, confere aumento de remuneração para os servidores municipais. Não atende ao interesse público, nem as exigências do serviço, conceder vantagem pecuniária nessas circunstâncias, com evidente falta de proporcionalidade e razoabilidade, na medida em que, atendendo ao interesse pecuniário ou financeiro dos servidores públicos, não resulta benefício algum para o serviço a ser entregue à população. Jurisprudência do C. Órgão Especial. Ressalva da irrepetibilidade dos valores eventualmente recebidos pelos servidores com fundamento no diploma questionado. Ação julgada procedente, declarada inconstitucional a Lei nº 1.520, de 11 de abril de 2017, do Município de Rosana, com observação.

(TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2110787-04.2019.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 25/09/2019, v.u.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão que envolve o art. 171 da Lei Complementar nº 135, de 04 de abril de 2012, que “dispõe sobre alteração do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de **Porto Feliz**, conforme especifica e dá outras providências” e estabelece um “**prêmio de assiduidade**” aos servidores públicos da comarca. **Vantagem pecuniária vinculada a dever geral e inerente dos servidores** e que não atende ao interesse público e não tem relação com exigências do serviço, trazendo ônus financeiro ao Poder Público. Ofensa aos princípios da moralidade, finalidade e interesse público. Afronta aos arts. 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo. Modulação de efeitos. Não cabimento por ausência de seus requisitos. Não repetição do que já foi pago, uma vez que recebido de boa-fé. Ação procedente.

(TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2219364-13.2018.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 20/02/2019, v.u.)



EMENTA: CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. [...] ADICIONAL DE DISPONIBILIDADE IMPRÓPRIO. IRREGULARIDADE.

[...]

Decisivo para o desfecho negativo é o pagamento de gratificação de “disponibilidade”, que consiste numa forma de remuneração por um serviço que não precisa ser comprovado, sequer prestado. Na ausência de qualquer critério objetivo, é uma modalidade de remuneração camuflada, visto que, basta ser servidor efetivo para ter direito ao seu recebimento.

Ademais, é uma questão reincidente, conforme decisão da E. Conselheira Cristiana de Castro Moraes nas contas de 2019, albergadas no TC005389/989/19-5, julgado irregular em sessão desta E. Segunda Câmara de 07/02/2023.

[...]

*Feitas tais considerações, voto pela irregularidade das contas da **Câmara Municipal de Barbosa**, relativas ao exercício de 2021, com base no artigo 33, inciso III, “b”, da Lei Complementar nº. 709/1993.*

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-6432.989.20, Rel. Cons. Subs. Valdenir Antonio Polizeli, j. 18/04/2023).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS DE CÂMARA. EXERCÍCIO 2017. PAGAMENTO INDEVIDO DE GRATIFICAÇÃO DE ANIVERSÁRIO (14º SALÁRIO). RESTITUIÇÃO DOS VALORES. NÃO PROVIMENTO.

[...]

Embora prevista na legislação local, a Gratificação de Aniversário (14º salário) não atende ao interesse público e tampouco é uma contraprestação por uma exigência do serviço, contrariando o disposto no art. 128 da Constituição do Estado de São Paulo:

[...]

Invocar o princípio da isonomia para justificar a manutenção da conduta ilícita não encontra amparo no nosso regime jurídico, pois tal princípio deve ser lido em consonância com os princípios da razoabilidade, da legalidade e da moralidade, estes últimos previstos expressamente no artigo 37, caput da Constituição Federal, como norteadores da Administração Pública.

[...]

*Diante do exposto, acolhendo as manifestações do Ministério Público de Contas e da Secretaria-Diretoria Geral, **VOTO PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO**, confirmando em todos os seus termos e por seus próprios fundamentos a respeitável decisão hostilizada.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-14221.989.19, Rel. Dimas Ramalho, j. 02/12/2020, trânsito em julgado em 09/09/2021).



EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – INCISO V DO ARTIGO 64 E ARTIGO 80,81,82 E 83, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 34, DE 25 DE MAIO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DE PARNAÍBA, QUE PREVEEM A PERCEÇÃO DE **ABONO DE ANIVERSÁRIO AO SERVIDOR MUNICIPAL – AUMENTO INDIRETO E DISSIMULADO DE REMUNERAÇÃO – AUSÊNCIA DE CAUSA RAZOÁVEL PARA SUA INSTITUIÇÃO – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, DA FINALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO – DESRESPEITO AOS ARTIGOS 111 E 128 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.**

[...]

O regime jurídico de Direito Administrativo se estrutura a partir dos princípios constitucionais delineados no art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. [...]

Nesse sentido, moralidade como princípio administrativo constitucional orienta a regulação da disciplina infraconstitucional do direito administrativo [...]

In casu, a percepção de abono de aniversário por servidor municipal revela privilégio injustificado. A instituição de gratificação pelo mero desempenho das atribuições legais é atentatória ao princípio da moralidade e não encontra justificativa no interesse público. A concessão de vantagem pecuniária genérica a servidor público, sem fundamento constitucional válido, viola o princípio da moralidade administrativa. [...]

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF.

(STF, ARE 1352188/SP, Rel. Edson Fachin, j. 06/12/2021, trânsito em julgado em 09/06/2022).

Acréscimos pecuniários em “efeito cascata”

OI-MPC/SP nº 02.32: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o cômputo de vantagens pecuniárias para fins de concessão de acréscimos ulteriores em “efeito cascata”, contrariando o artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal.

EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. CONTAS ANUAIS. [...] EFEITO CASCATA. [...] NÃO PROVIMENTO.

[...]

Sobre o cálculo dos benefícios, cada uma das quatro gratificações concedidas pela Câmara Municipal (nível universitário; regime especial de trabalho; extraordinária; e extraordinária especial) é somada à base de cálculo da posterior, gerando o chamado “efeito cascata”, em afronta ao



art. 37, XIV, Constituição Federal, que veda a utilização de acréscimos pecuniários percebidos para compor a base de cálculo dos outros benefícios pessoais subsequentes.

[...]

*Nessa conformidade e acompanhando os posicionamentos do d. Ministério Público de Contas e da i. Secretaria-Diretoria Geral, VOTO pelo **não provimento dos Recursos Ordinários interpostos**, mantendo-se a decisão recorrida em todos os seus termos.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-8502.989.21 e TC-TC-8561.989.21, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 16/02/2022, trânsito em julgado em 01/09/2022).

*A “**gratificação por serviço especial parlamentar**” era calculada erroneamente sobre a remuneração, ou seja, vencimento acrescido das demais vantagens pecuniárias, além de outras gratificações.*

*A “**gratificação por assiduidade**” era paga sobre o vencimento base acrescido do adicional por tempo de serviço e da gratificação em tempo integral.*

*O “**adicional por tempo de serviço**” vinha sendo calculado sobre o salário-base mais uma outra gratificação, de tempo integral.*

Presente, portanto, o denominado “efeito cascata”, caracterizando prejuízos ao erário e configurando a prática de atos ilegítimos e antieconômicos, o que enseja a irregularidade, nos termos preconizados pelo artigo 33 da Lei Orgânica desta Corte. [...]

*Posto isso, voto pelo **não provimento** do recurso interposto, mantendo-se a **irregularidade** das contas da Câmara Municipal de São José do Rio Preto, exercício de 2011 [...].*

(TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-2583/026/11, Cons. Subs. Valdenir Antonio Polizeli, j. 29/06/2016, trânsito em julgado em 10/07/2017).

Horas extras habituais e sem controle adequado

OI-MPC/SP nº 02.33: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o pagamento de horas extras de maneira habitual, sem a comprovação de sua efetiva necessidade, bem assim a ineficiência do correspondente controle, haja vista que tal prática desconfigura o caráter excepcional do serviço em sobrejornada.

O excessivo pagamento de horas extras também constitui motivo de críticas desde 2011 por esta Corte.



A alegação de que o volume pago no exercício de 2020 é inferior ao alcançado em 2016 e 2017, não tem o condão de afastar a impropriedade. Ao valer-se desse procedimento de forma rotineira, a Origem, além de não demonstrar a necessidade do serviço extraordinário, restando descaracterizada a situação excepcional e temporária, se sujeita a implicações trabalhistas.

Como destacado pelo MPC, a alegação da Edilidade que a pandemia promoveu afastamentos de servidores e as atividades tiveram que ser compensadas pelos demais funcionários em regime de sobrejornada, não veio confirmada por documentos.

Portanto, a falha persistiu, restando configurado o excessivo pagamento de horas extras, em afronta aos princípios da eficiência e da economicidade, na medida em que caberia à Câmara promover o adequado planejamento de seus serviços e atividades, de forma que o prolongamento da jornada de trabalho dos servidores ocorresse apenas em situações excepcionais, temporárias e devidamente justificadas, respeitando a lei local.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-22638.989.22-8 Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 05/04/2023, trânsito em julgado em 26/04/2023).

Dentre os apontamentos desfavoráveis inserem-se os pagamentos habituais de serviços extraordinários sem a demonstração das necessidades inerentes por meio de motivação formalizada, excedendo-se também o limite permitido (2 horas diárias), restando descaracterizada situação excepcional e temporária, contrariando os artigos 134 e 135 LC nº 146/2011 – Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Sebastião, bem como a Súmula nº 291 do TST.

Reflexo desses dispêndios reverberou na apuração das despesas laborais e no aumento de gastos nos últimos 180 dias de mandato; ainda que observados os limites próprios impostos, não há como admitir-se gastos que deveriam ser executados excepcionalmente, mas que foram realizados de forma habitual e sem as devidas justificativas, contrariando inclusive regramento local.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4004.989.20-8, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 30/05/2023).

Em que pesem os aspectos positivos verificados, os presentes demonstrativos possuem máculas capazes de ensejar sua irregularidade. Refiro-me inicialmente ao pagamento de horas extras a todos servidores, no valor total de R\$ 27.327,47. As alegações apresentadas, no sentido de que foram realizadas sessões extraordinárias e outros trabalhos de difícil previsão são insubsistentes, sobretudo pelo fato da Câmara de Vereadores se reunir uma vez a cada quinze dias, com informa a auditoria às fls.26.

[...]

Nessa conformidade, acompanhando as manifestações da SDG, voto, com fundamento no inciso III, do artigo 33 da Lei Complementar nº 709/93, pela



IRREGULARIDADE das contas do exercício de 2006 da Câmara Municipal de Cerqueira César.

(TCE-SP, Segunda Câmara, TC-1587/026/06, Cons. Fulvio Julião Biazzi, j. 25/11/2008, trânsito em julgado em 05/01/2009).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA. [...] INSUFICIENTE CONTROLE E PAGAMENTO INDEVIDO DE HORAS EXTRAS. DESPROVIMENTO.

[...]

Também o controle da frequência e da realização de horas extras mostrou-se deveras ineficaz. Parcela significativa de tais dispêndios no exercício não contou com legítimo fato gerador, em afronta aos princípios da proporcionalidade, isonomia e moralidade, que devem pautar o uso e a administração dos recursos públicos.

[...]

Na prática, a despeito do enfoque atribuído pela defesa, a falha refere-se menos ao volume de sobrejornada, e mais ao fato desse acréscimo ter sido pago em um contexto em que o expediente já havia sido reduzido, consubstanciando-se horas extras artificiais que não passaram de horas normais de efetiva labuta.

[...]

O raciocínio é simples: se, por um lado, a carga horária foi reduzida sem corte proporcional nos vencimentos, por outro, os servidores não deveriam embolsar horas extras daquilo que já é a carga horária obrigatória.

[...]

A agravar vem, ainda, a constatação de ter havido pagamento de horas extras em domingo sem o registro da entrada e saída do servidor.

*Nessa conformidade, sob a convicção de que as contas de 2020 da Mesa da Câmara de Cosmópolis continuam a desmerecer aprovação, com MPC, VOTO pelo **desprovimento** do Recurso Ordinário manejado [...].*

(TCE-SP, Tribunal Pleno, TC-16884.989.22, Rel. Cons. Edgar Camargo Rodrigues, j. 19/04/2023).

Regime de adiantamento

OI-MPC/SP nº 02.34: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o desvirtuamento na adoção do regime de adiantamento, em desrespeito ao artigo 68 da Lei nº 4.320/1964, bem assim à Súmula nº 46, Deliberação TC-A-42975/026/08, Comunicado SDG nº 19/2010 e manual “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais”, todos editados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.



EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. [...] REGIME DE ADIANTAMENTO E GASTOS COM COMBUSTÍVEIS. DIVERSAS IMPROPRIEDADES. IRREGULARIDADE. CONDENAÇÃO À RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO MUNICIPAL.

[...]

No tocante ao uso do regime de adiantamento, verificou-se as seguintes falhas: ausência de balancete relacionando a despesa realizada e o adiantamento de numerário; ausência de descrição do objetivo da missão oficial nos casos dos gastos com viagens; as prestações de contas não foram examinadas analiticamente pela Câmara Municipal; realização de despesas sem prévio empenho; apresentação de cupons fiscais ilegíveis, com discriminação genérica dos gastos e utilização de CPF nas notas emitidas; ausência de comprovação de devolução de valores não utilizados.

[...]

*Nessas condições, com embasamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, **voto pela irregularidade das contas da Câmara Municipal de Barra do Chapéu, relativas ao exercício de 2016, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.***

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4467.989.16, Rel. Renato Martins Costa, j. 17/05/2022, trânsito em julgado em 08/09/2022).

Conforme se observa da instrução da matéria, as contas foram julgadas irregulares, condenando o responsável à devolução das despesas impugnadas referentes aos gastos em regime de adiantamento (R\$ 196.871,14), porquanto destituídas de qualquer comprovação.

No que tange à prestação de contas das despesas efetuadas pelo regime de adiantamentos, as razões recursais não vieram acompanhadas de documentos hábeis a comprovar o alegado quanto as irregularidades constantes da r. decisão combatida, sobretudo a devida identificação e a discriminação dos gastos. [...]

*Desta forma, acolhendo as manifestações dos órgãos técnicos desta Corte, voto pelo **improvemento** do recurso ordinário interposto, mantendo-se, por consequência, a decisão proferida em todos os seus termos.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-3638/026/07, Rel. Cristiana de Castro Moraes, j. 20/03/2013, trânsito em julgado em 15/04/2013).

Em relação aos gastos realizados sob o regime de adiantamento, acolho argumento do Ministério Público de Contas, que registra afronta aos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência e falhas quanto ao cumprimento das regras da Lei Federal 4.320/64 e de lei de regência local. Todos os adiantamentos foram realizados em nome da Sra. [...], ocupante de cargo comissionado, em descumprimento ao artigo 68 da Lei Nacional de Direito Financeiro, sem elementos básicos de transparência e prestação de contas. Além de pesquisa de preços, faltaram informações fundamentais para despesas do tipo, como motivos e/ou



justificativa das viagens e relatório das atividades. A conduta irregular da Origem nesse âmbito também não é novidade, tendo sido observada e censurada no TC-000612/026/15, que tratou da Contas da Edilidade do Exercício de 2015.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-8110.989.21, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 19/05/2021, trânsito em julgado em 06/07/2021).

Despesas com combustíveis e uso de veículos

OI-MPC/SP nº 02.35: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a constatação de desarrazoados gastos com combustíveis, assim como o ineficiente controle dos abastecimentos e a ausência de demonstração da finalidade pública dos deslocamentos.

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. FALHAS DE TRANSPARÊNCIA NO SITE DA CÂMARA, GASTOS COM COMBUSTÍVEL, PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS, QUADRO DE PESSOAL E PAGAMENTOS DE PROMOÇÕES A SERVIDORES. CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. Ao Legislativo cabe o controle efetivo dos gastos com combustível, comprovando a finalidade pública dos deslocamentos, especificação da quilometragem diária percorrida e locais visitados, em atendimento aos princípios da economicidade, moralidade e eficiência.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-024100.989.19-3, Rel. Cons. Subs. Antonio Carlos dos Santos, j. 04/03/2020, trânsito em julgado em 21/07/2020).

Em relação ao uso de veículos, com repercussão sobre a despesa com combustíveis, apesar das melhoras mencionadas pelos Recorrentes, já consideradas na decisão impugnada, houve no exercício uso excessivo dos carros oficiais sem indicação da vinculação com as funções legislativas. Situações reiteradas e injustificadas, com a apuração de quilometragem excessiva e de viagens constantes para municípios diversos da circunscrição da Casa Legislativa, inclusive em veículos destinados ao Recorrente ex-Presidente no exercício, sem esclarecimentos mesmo nesta fase processual, inviabilizam a superação dessa falha, sendo imprescindível para a utilização dos veículos oficiais relatório circunstanciado com o deslocamento a ser realizado e a finalidade da viagem.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-17927.989.19-4, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 09/12/2020, trânsito em julgado em 23/02/2021).



No tocante aos gastos com combustíveis e uso da frota da Edilidade sem a comprovação do interesse público envolvido na despesa, é dever da Administração Pública instituir efetivo controle sobre a utilização dos veículos e as despesas decorrentes, de forma a atender aos Princípios da Economicidade, Moralidade e Transparência, conforme bem destacado pela decisão combatida. Ressalto que tal irregularidade também constituiu um dos motivos ensejadores da reprovação das Contas do Exercício de 2018 da mesma Edilidade, registrando que a simples instituição da Ordem de Serviço nº 08/2019, regulamentando o uso da frota e seu abastecimento, sem exigir o seu cumprimento, torna a medida adotada inócua.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-16464.989.22-7, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 15/02/2023, trânsito em julgado em 11/04/2023).

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. EXERCÍCIO 2020. [...]. GASTOS DE COMBUSTÍVEIS DESARRAZOADOS E COM CONTROLE INEFICAZ. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA DE 160 UFESPS AO RESPONSÁVEL.

[...]

De outra parte, o valor despendido com combustíveis (R\$ 15.408,04) mostrou-se excessivo, pois corresponde à média de 159 quilômetros percorridos por dia útil, principalmente considerando o período examinado, no qual a pandemia paralisou parcela significativa das atividades externas e presenciais, conforme levantamento constante do Relatório da Fiscalização.

Agrava a irregularidade a ausência de mecanismos efetivos de controle dos abastecimentos e da utilização do veículo oficial, uma vez que a Origem apresentou apenas planilhas preenchidas manualmente, com rasuras, sem demonstrar o Servidor ou Vereador que efetuou o abastecimento, local do destino, justificativa, quilometragem inicial e final, tampouco interesse público nos deslocamentos.

[...]

*Nessas condições e acolhendo as manifestações do d. MPC e de SDG, com fundamento no artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 709/93, **julgo Irregulares as Contas [...].***

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-3623.989.20, Cons. Renato Martins Costa, j. 14/03/2023, trânsito em julgado em 02/05/2023).

Em relação aos gastos com combustível, além da ajuda de custo explanada acima, a Edilidade ainda efetuou abastecimentos considerados elevados pela Fiscalização, tendo em vista o diminuto porte do município (5.380 habitantes) e a existência de apenas um veículo oficial, tendo as despesas



dessa natureza atingido o montante de R\$ 23.123,53, o que corresponderia a 284 km percorridos por dia útil do ano. Ademais, constatou-se a ausência de controle sobre os abastecimentos efetuados, que não foram realizados por meio de requisições/autorizações, sem conferência dos cupons fiscais e ausência de demonstração do interesse público que demandou a utilização da viatura.

[...]

Nessas condições, com embasamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, **voto pela irregularidade das contas da Câmara Municipal** [...].

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-4467.989.16, Rel. Renato Martins Costa, j. 17/05/2022, trânsito em julgado em 08/09/2022).

No mérito, não há como acolher o argumento de que não houve prejuízo ao erário, visto que na particular situação dos autos ficou demonstrado que não é realizado o controle de tráfego do único veículo da Câmara Municipal, não havendo inclusive registros da quilometragem percorrida, destinos e identificação dos condutores.

Ademais, foram realizados abastecimentos praticamente simultâneos colocando ainda mais em dúvida a realidade dos gastos, tais como: no dia 10/08/11 às 7:09h com 48,55 litros e, no mesmo dia, às 9:53h, mais 41 litros; e no dia 18/08/11, por três vezes, às 5:55h com 56,22 litros, às 9:50h com 24,38 litros e depois novamente às 10:33h com 29 litros.

[...]

Nessas condições e acolhendo as unânimes manifestações dos que oficiaram nos autos, **Voto pelo DESPROVIMENTO dos Recursos Ordinários** [...].

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-2992/026/11, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 01/02/2017, trânsito em julgado em 03/03/2017).

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. COMBUSTÍVEIS. REEMBOLSOS A AGENTES POLÍTICOS. IRREGULARIDADE. DEVOLUÇÃO.

[...]

2.2 Não obstante, os demonstrativos se ressentem de falhas graves, que os comprometem por inteiro.

Refiro-me à falta de qualquer controle nos Gastos com Combustível e à reiterada prática de Ressarcimento de Despesas de Viagem por Reembolso, inexistindo justificativas a respeito dos deslocamentos e viagens realizados, menção ao assunto tratado, bem como aos nomes dos participantes das possíveis reuniões ocorridas, o que impossibilitou a verificação da finalidade pública e da compatibilidade dos valores despendidos. Anotou a Fiscalização, ainda, a existência de comprovantes



de gastos ilegíveis (eventos 32.19 e 32.20), bem como despesas realizadas em treze dias não úteis (datas à fl. 20 do evento 32.31), para as quais a Origem ofereceu justificativas genéricas sobre a necessidade de encontros e reuniões aos fins de semana e feriados, sem, contudo, trazer aos autos qualquer documento que sustentasse tais alegações.

A despeito de providências tomadas por meio da edição das Portarias n°s 05 e 06, ambas de 30-09-16, gastos desacompanhados de documentos aptos a evidenciar os respectivos pagamentos e a finalidade de sua utilização já foram objeto de recomendações no julgamento das contas de 2013 (TC-000567/026/13, DOE de 26-09-15), configurando, portanto, a hipótese de reincidência. Não há como se considerar regulares despesas que violam flagrantemente os princípios da transparência e da motivação, razão pela qual compactuo com o entendimento do Ministério Público de Contas e determino a devolução ao erário municipal dos montantes de R\$ 23.121,01 (vinte e três mil, cento e vinte e um reais e um centavo) a título de Gastos com Combustível (evento 32.31, fl. 18) e de R\$ 4.060,96 (quatro mil, sessenta reais e noventa e seis centavos) a título de Ressarcimento de Despesas de Viagem por Reembolso (fl. 19 do mesmo evento) a serem devidamente atualizados até a data do efetivo recolhimento de acordo com a variação acumulada do IPC-FIPE. Reitero, ainda, recomendações de que a Câmara de Uchoa aprimore o controle das despesas com combustíveis e cumpra rigorosamente as disposições dos artigos 60 e 68 da Lei n° 4.320/64, do Comunicado SDG n° 19/1019 e da Deliberação TC-A 42.975/026/0820 desta Corte.

[...]

Diante do exposto, voto pela irregularidade das contas da Câmara Municipal de Uchoa, exercício de 2016, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar Estadual n° 709/93.

(TCE/SP, TC-4787.989.16, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 12/11/2019, decisão confirmada em sede de Recurso Ordinário, acórdão publicado em 18/07/2020).

Despesas impróprias, antieconômicas e ilegítimas

OI-MPC/SP n° 02.36: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a realização de despesas impróprias, antieconômicas e ilegítimas, tais como concessão de vale-alimentação a inativos ou pensionistas; gastos exacerbados com refeições e hospedagem; número despropositado de participantes em eventos externos; dispêndios excessivos com telefonia celular; distribuição de cestas de Natal.



2.6. AS DESPESAS IMPRÓPRIAS

As despesas impróprias ressentem-se de interesse público; a imensa parte dos contribuintes, se pudessem, vetaria o uso de dinheiro público na aquisição de certos bens e serviços.

Esses gastos ofendem os princípios da legitimidade, moralidade e economicidade (arts. 37 e 70 da CF) e, por isso, ensejam juízo de irregularidade nas contas submetidas a julgamento desta Corte; é assim porque tipificam ato de gestão ilegítimo e antieconômico (art. 33, III, c, da LOTCESP)

[...].

Feitas essas considerações preliminares, passa-se a relacionar as despesas que o Tribunal, a rigor, tem avaliado como impróprias:

- Falta de modicidade nos gastos em viagem oficial (custo elevado com refeições e hospedagem; número despropositado de participantes);*
- Promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em afronta ao art. 37, § 1º, da CF;*
- À conta de dotações vinculadas à Prefeitura, pagamento de despesas da Câmara de Vereadores (ex. construção ou reforma do prédio da Edilidade; dívida junto ao INSS, entre outras);*
- Pagamento de multas pessoais de trânsito, ou seja, as que se refiram a transgressões praticadas pelo condutor do veículo oficial;*
- Pagamento de anuidade de servidores em conselhos profissionais como OAB, CREA, CRC, entre outros;*
- Gastos excessivos com telefonia celular;*
- Custeio de atividades privativas do Estado ou da União, sem autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e sem convênio (art. 62 da LRF);*
- Distribuição de agendas, chaveiros, buquês de flores, cartões e cestas de Natal, entre outros brindes;*
- Festas de confraternização dos funcionários públicos;*
- Assinatura de TV a cabo e revistas que não veiculam temas ligados à Administração Pública;*
- Despesas com contratações de serviços realizadas por meio de terceiros sem comprovação da necessidade e da impossibilidade de se fazer por meio do corpo próprio da Administração, tais como atualização patrimonial, revisão de DIPAMs, compensação previdenciária;*
- É vedado o pagamento de taxa de administração nos ajustes com as entidades do terceiro setor (convênio, termos de parceria, contratos de gestão ou outras figuras de ajustes), que, caso configurado, se sujeita à devolução, podendo tornar o ajuste e a prestação de contas irregulares.”*

(Manual Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais, editado pelo TCESP, capítulo “Despesas Impróprias”, p. 30/32, disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Gest%C3%A3o%20Financeira%20de%20Prefeituras%20e%20C%C3%A2maras%20Municipais.pdf>).



EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. [...] CONCESSÃO DE VALE ALIMENTAÇÃO A INATIVOS E PENSIONISTAS. IMPOSSIBILIDADE. PAGAMENTO DE DIÁRIAS. INOBSERVÂNCIA DE NORMAS REGEDORAS E AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO E DEMONSTRAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. DESPESAS COM PEDÁGIO. GASTOS DESNECESSÁRIO. AUSÊNCIA DE PEDIDO DE ISENÇÃO. [...]. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

[...]

No tocante à concessão de vale alimentação aos inativos e pensionistas, a Recorrente alega que tais despesas “deverão ser devolvidas aos cofres públicos pelo ex-presidente”; contudo, não houve a juntada de qualquer comprovante de demonstre tal intenção, mantendo-se inalterado o prejuízo causado ao erário. Ademais, não há como atender ao pedido de abertura de autos apartados para análise específica desse item, porquanto trata-se de prestação de contas de Câmara Municipal, na qual este E. Tribunal avalia e julga os demonstrativos, como bem ponderou o D. Parquet de Contas.

[...]

Em relação aos desnecessários gastos com pedágio, a Câmara Municipal arazou que foram adotadas providências em 2017 (em exercício posterior ao ora examinado) para credenciamento e inclusão dos veículos oficiais junto a ARTESP para isenção de pedágio; entretanto, tal benefício ainda não teria sido obtido em razão de demora da ARTESP e não por eventual falha do Legislativo no pedido.

Tais assertivas não merecem acolhida em razão da aplicação do princípio da anualidade que rege as contas públicas, como bem ressaltou o D. MPC, além da Edilidade ainda não ter obtido a isenção junto à ARTESP, em razão do pedido ter seguido de forma incompleta (ausência das Declarações de Instalação e do Anexo ao Termo de Adesão) e sem identificação do endereço eletrônico para contato (vide fl. 13 do evento 1.2).

[...]

*Nessas condições e acolhendo manifestação do D. Ministério Público de Contas, **Voto pelo NÃO PROVIMENTO do Recurso Ordinário** [...].*

(TCE/SP, Tribunal Pleno TC-14168.989.20, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 14/04/2021, trânsito em julgado em 14/06/2021).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. [...] CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MARKETING E PUBLICIDADE. GASTOS EXCESSIVOS. CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

[...]

Mesma sorte não teve a falha referente aos gastos excessivos com serviços de marketing e publicidade, no montante de R\$ 773.273,40, não se afigurando compatível com as funções precípuas da Câmara Municipal, em afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.



Como bem destacou o MPC: “a principal falha consiste na falta de comprovação dos gastos com campanhas publicitárias que foram veiculadas ao longo do exercício. Tais informações não foram trazidas ou esclarecidas na peça recursal permanecendo pendente sua fundamentação. As justificativas a esse respeito pouco inovaram em relação àquelas apresentadas anteriormente, nos autos cuja Decisão se busca reformar”.

[...]

Desta forma, voto pelo **improvemento** do recurso ordinário interposto, para o fim de manter a irregularidade das contas [...].

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-23163.989.21, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 08/02/2023, trânsito em julgado em 09/03/2023).

Mais que isso, no item Documentação da Despesa, a Auditoria indicou gastos com cestas de natal para servidores e Agentes Políticos (R\$ 755,00), ligações de celulares (R\$ 32.556,32) em desacordo com a limitação de uso (240 minutos) estabelecida no Ato nº 15/05, combustíveis (R\$ 31.707,60) para um único veículo da Câmara e com publicidade (R\$ 24.260,00), totalizando R\$ 89.278,92.

Depreende-se, daí, que tais dispêndios se mostraram elevados e não foram realizados com parcimônia, evidenciando, com isso, descuido no trato das verbas públicas.

[...]

Nessas condições e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ e SDG, com fundamento no artigo 33, inciso III, letras “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, **julgo irregulares** as contas da **Câmara Municipal de Capela do Alto**, referentes ao **exercício de 2006**, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-1585/026/06, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 11/11/2008, trânsito em julgado em 08/12/2008).

As contas do **LEGISLATIVO MUNICIPAL DE BURI**, exercício de 2009, não estão em condições de serem julgadas regulares.

[...]

Da mesma forma nada foi dito sobre o pagamento da multa de trânsito, devendo o valor ser ressarcido aos cofres públicos.

[...]

Pelo exposto, **JULGO IRREGULARES AS CONTAS EM EXAME** com fundamento no artigo 33, inciso III, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-858/026/09, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, j. 13/09/2011, trânsito em julgado em 21/10/2011).



Em relação ao Regime de Adiantamento, a UR-15 informou gasto anual no montante de R\$ 70.291,82, salientando que a insuficiência de detalhamento das despesas com hospedagem, refeições e serviços de táxi, integra os apontamentos ao menos desde as contas de 2010, cujo voto já expedira recomendações ao atual Presidente para o aprimoramento das prestações de contas, de modo a evidenciar de forma clara e transparente os gastos das viagens.

Recomendações também foram exaradas nas contas de 2011, 2013 e 2015, além de alerta nas contas de 2012 e de advertência nas contas de 20142, redundando, por fim, nos demonstrativos de 2017, na irregularidade das contas, em cenário que ora se repete, porquanto persiste, no exercício examinado, o desatendimento aos princípios da legalidade, publicidade, motivação, moralidade e eficiência da atividade administrativa, conforme destacado naquela decisão (TC-005856.989.16, sob a relatoria do e. Conselheiro Dimas Ramalho), da qual permito-me transcrever, pela sua pertinência, o seguinte trecho:

2.7. É pacífico o entendimento de que deslocamentos oficiais devem compor uma agenda institucional, devendo ser planejados com parcimônia e os custos decorrentes comprovados e justificados de forma cristalina, em respeito aos princípios da legalidade, publicidade, motivação, moralidade e eficiência da atividade administrativa. 2.8. Neste sentido, as irregularidades descritas pela equipe técnica afrontam a legislação pertinente e as determinações desta Corte, consubstanciadas no Comunicado SDG nº 19/2010, bem como prejudicam a análise de pertinência da despesa e comprometem os demonstrativos em análise. (Grifos originais).

No âmbito do Recurso Ordinário interposto (TC-020317.989.19), a decisão foi mantida em todos os seus termos, tendo o eminente Relator, Conselheiro Renato Martins Costa, destacado, ainda, que a apresentação da cópia da Lei Municipal nº 75, de 22/01/2019, que substituiu o regime de adiantamentos pelo pagamento de diárias, não logrou reverter o cenário de desconformidade observado no exercício examinado.

Registro que, dentre as justificativas para os gastos, a Edilidade invoca o exercício da atividade parlamentar, em busca de emendas na Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa ou Secretarias do Estado, atribuição essa, todavia, que não encontra respaldo na legislação municipal (Regimento Interno e Lei Orgânica), por não integrar o rol das competências dos vereadores.

[...]

Diante do exposto, e considerando a manifestação do Ministério Público de Contas, voto pela irregularidade das contas [...].

(TCE/SP, TC-4901/989/18, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 13/04/2021, trânsito em julgado em 15/06/2021).



Licitações e Contratos

OI-MPC/SP nº 02.37: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a realização de compras e a contratação de obras e serviços em descompasso com a Lei de Licitações e Contratos.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. [...] CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. INOBSERVADA A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO REALIZADO. IRREGULARIDADE.

Somado a isso, as objeções envolvendo a contratação de serviços de informática, também contribuíram para a reprovação das contas da edilidade.

Observa-se que as falhas apontadas no procedimento licitatório examinado não foram esclarecidas pela edilidade, remanescendo as impropriedades indicadas no item C.1 do laudo de inspeção envolvendo a contratação de serviços sem a elaboração de projeto básico e de orçamento estimativo, em infringência ao disposto nos artigos 7º, §2º, incisos I e II, e 40, § 2º, incisos I, II e IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

Também se verifica a falta de critérios a justificar a exigência de profissional com determinados requisitos no bojo da descrição do objeto da licitação, com potencial de restringir a competitividade, diante da possibilidade de estabelecer, no edital, documentação relativa à qualificação técnica, para fins de habilitação.

Demais disso, nota-se que não restou comprovada a publicação do contrato, nos termos do artigo 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, além da ausência do devido detalhamento das condições para execução dos serviços, em vista do que prescreve o artigo 54, §1º, do aludido diploma legal, prevalecendo, nesse sentido, a crítica lançada pelo órgão fiscalizatório no que tange à previsão contratual de pagamento em valores fixos sem a correspondente vinculação ao efetivamente realizado.

Ante o exposto, voto pela irregularidade das contas da Câmara Municipal de Mairinque, relativas ao exercício de 2019, [...].

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-5612.989.19, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 07/06/2022, trânsito em julgado em 27/07/2022).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS DE CÂMARA. [...] LICITAÇÕES E CONTRATOS. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. FALTA DE ECONOMICIDADE. NÃO PROVIMENTO.

A Recorrente reitera nas razões recursais o argumento já apresentado no Processo Principal. Como já constou na decisão recorrida, a pesquisa prévia de preços permite à Administração verificar se os preços contratados estão condizentes com aqueles praticados no mercado, medida fundamental para a busca da proposta mais vantajosa.



Exemplo da inobservância de parâmetros de economicidade é o ajuste firmado entre a Câmara Municipal de Iacri com a empresa 4R Sistemas e Assessoria, cujo valor pactuado foi 2 (duas) vezes maior do que o firmado pela Câmara Municipal de Salmourão com a mesma empresa para execução de contrato com objeto idêntico.

*Além disso, em nenhum momento a Origem trouxe, seja no Processo Principal, seja em sede recursal, documentos comprobatórios de suas alegações de que as empresas de outras regiões e cidades vizinhas não possuem interesse na prestação de serviços de pequeno valor à Câmara. Diante do exposto, acolhendo manifestação do Ministério Público de Contas, **VOTO PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO**, [...].*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-16790.989.19, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 05/02/2020, trânsito em julgado em 11/03/2020).

Não obstante tudo isso, devem permanecer inalteradas as irregularidades alusivas às ocorrências anotadas em relação às despesas com publicidade e aquelas tidas como excessivas com aquisição de produtos e serviços de informática.

No primeiro caso, porque não conseguiu o recorrente demonstrar que as matérias veiculadas foram de interesse da população. Ademais, como na fase de defesa, não trouxe nenhum argumento apto a justificar a falta de atendimento à lei de licitações. E, no segundo, porque não houve enfrentamento por parte do recorrente.

*Por todo o exposto, meu voto dá **provimento parcial** ao apelo. Mantenho a irregularidade das contas apresentadas pela Mesa da Câmara Municipal de Ourinhos, em virtude das irregularidades alusivas às despesas com publicidades e aquelas tidas como excessivas com aquisição de produtos e serviços de informática [...].*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-304/026/2008, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 13/06/2012, trânsito em julgado em 10/07/2012).

Atuação do Sistema de Controle Interno

OI-MPC/SP nº 02.38: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a constatação de falhas relevantes no Sistema de Controle Interno, tais como falta de regulamentação, não designação de servidor responsável, ausência de produção de relatórios adequados e ineficiência do setor, haja vista que contrariam os artigos 70 e 74 da Constituição Federal e artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000, em inobservância ao manual “Controle Interno” editado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.



EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. CONTROLE INTERNO INEFETIVO. [...] CONTAS IRREGULARES.

[...]

A Unidade de Fiscalização constatou deficiências no sistema de Controle Interno do Órgão, a saber: operação não regulamentada, o responsável não ocupa cargo efetivo e apresentação de relatórios incipientes - sem registro de apontamentos, embora verificadas diversas irregularidades pela equipe de inspeção desta Corte, a evidenciar a ineficiência do Controle Interno.

[...]

Considerando que, em suas razões, o Legislativo limita-se a alegar que as funções inerentes ao Controle Interno são exercidas por funcionário nomeado por meio de Portaria e compromete-se a realizar concurso público, sem evidenciar efetivas providências para solucionar as falhas apontadas pela equipe de inspeção, persiste a desobediência ao previsto nos artigos 31 e 74, ambos da Constituição Federal de 1988, ao Comunicado SDG nº 32/2012, assim como às orientações constantes do Manual “O Controle Interno” (TCESP – 2019).

[...]

Por todo o exposto, com fundamento no artigo 33, alíneas “b” e “c”, c/c § 1º, da Lei Complementar nº 709/93 acompanhado d. Ministério Público de Contas e voto pela **irregularidade** das Contas Anuais da CÂMARA MUNICIPAL DE DUARTINA do exercício de 2019 [...].

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-5098.989.19, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 04/10/2022).

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. [...] SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NÃO REGULAMENTADO. CONTROLE INTERNO INOPERANTE. [...] IRREGULARIDADE.

[...]

Nítido, portanto, o descaso com a necessidade de regulamentação do Sistema de Controle Interno e de designação de servidor responsável pelo Controle Interno, falhas que permeiam as contas da Edilidade ao menos desde 2012, caracterizando contumaz violação aos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal e ao artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como desatendimento ao Comunicado SDG nº 35/2015.

A falta do controle preventivo decerto fragilizou a estrutura administrativa, tornando-a mais vulnerável aos erros, fraudes e desperdícios constatados pela UR-14, patenteando o descompromisso com o dever de acompanhamento da atuação administrativa, de forma a assegurar a verificação da conformidade dos atos do Legislativo aos mandamentos legais e constitucionais.

[...]

Diante do exposto, filio-me às manifestações da **Assessoria Técnico-Jurídica** e do **Ministério Público de Contas** e voto pela irregularidade das



contas da Câmara Municipal de Potim, exercício de 2018, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d”, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-4923.989.18, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 08/03/2022, trânsito em julgado em 19/04/2022).

De fato, conforme se verá a seguir, o administrador vem demonstrando descaso com a “coisa pública”, ignorando as determinações, requisições e notificações desta Corte desde o exercício de 2009.

No exercício ora examinado, apesar de regularmente intimado em duas oportunidades (ofício de fl. 4 e DOE de 12/06/13) se manteve silente diante das falhas constatadas.

[...]

Não incentivou a participação popular nas audiências públicas (artigo 48, parágrafo único, I, LRF); não regulamentou seu sistema de controle interno e sequer apresentou os relatórios periódicos quanto às suas funções institucionais, em inobservância aos artigos 48, parágrafo único, I, da LRF, 74 da Constituição Federal e Comunicado SDG nº 32/2002.

[...]

*Assim, com fundamento no artigo 33, inciso III, da Lei Complementar nº 709/93, **julgo irregulares** as contas da Câmara Municipal de Salto Grande, referentes ao **exercício de 2012**, excetuando-se desta decisão os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-2448/026/12, Rel. Cons. Subs. Márcio Martins Costa, j. 06/05/2014, trânsito em julgado em 24/06/2014).

Responsável por Controle Interno ocupante de cargo em comissão

OI-MPC/SP nº 02.39: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a designação de servidor exclusivamente em comissão para a função de Controlador Interno, comprometendo a autonomia e a isenção do setor.

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. [...] CONTROLE INTERNO INOPERANTE E EXERCIDO POR SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO DE LIVRE PROVIMENTO. INOBSERVÂNCIA A RECOMENDAÇÕES E ADVERTÊNCIAS EMITIDAS QUANDO DO JULGAMENTO DE CONTAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. CONHECIDO. IMPROVIDO
[...]



A alegação recursal quanto à inoperância do Controle Interno, bem como sobre a mencionada função ser desenvolvida por servidor ocupante exclusivamente de cargo de livre provimento, não ilidem a falha contumaz, apontada ao menos desde o exame das Contas do Exercício de 2014. A ausência de Relatórios Quadrimestrais durante todo o Exercício agrava ainda mais a situação. As assertivas quanto à mudança na Gestão do Órgão e à demora em nomear novo servidor para o posto só corroboram a omissão. Caso o Controle Interno da Câmara Legislativa fosse assumido por servidor efetivo, como reiteradamente recomendado por este E. Tribunal, certamente inexistiria a conjuntura adversa, já que as mudanças rotineiras na Gestão não comprometeriam o desenvolvimento das atividades de caráter continuado.

[...]

*Por todo o exposto, VOTO **PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO**, mantendo-se a r. Decisão recorrida por seus próprios fundamentos.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-13772.989.22, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 08/03/2023, trânsito em julgado em 12/04/2023).

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. [...] CONTROLE INTERNO. OCUPAÇÃO POR SERVIDOR COMISSIONADO. [...] CONTAS IRREGULARES.

A despeito desses resultados obtidos pela gestão do Legislativo, obstam a aprovação das Contas: i) designação de servidores comissionados para o cargo de Auditor de Controle Interno [...].

Seja para contornar as impropriedades afetas à Controladoria, seja para isentar-se da crônica desproporção do Quadro de Pessoal, a Câmara insiste a longos e sucessivos anos ao mesmo óbice tido por intransponível: desfecho de demanda judicial ajuizada para anulação de concurso público. Daí decorreria a designação de servidor ocupante de cargo em comissão para comando do setor, sem a independência e imparcialidade presumida necessária para o mister, e a ausência de providências para alteração da estrutura funcional, socorrendo-se da contratação de comissionados para apoiar a realização dos trabalhos camarários, que, no exercício, representaram mais de 59,26% do total de cargos preenchidos, subvertendo-se basilar diretriz do artigo 37, II, da CRFB/88.

[...]

*Feitas as considerações necessárias, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, voto pela **irregularidade** das Contas da MESA DA CÂMARA DE RIO GRANDE DA SERRA do exercício de 2021 [...].*

(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-6592.989.20, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 11/04/2023).



Transparência e controle social

OI-MPC/SP nº 02.40: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a ausência de divulgação ou inexatidão dos dados relacionados às atividades desempenhadas e despesas realizadas, em contrariedade às determinações constitucionais e legais referentes à publicidade, transparência e acesso à informação.

Por fim, também maculam os demonstrativos em análise a reincidência nas falhas quanto à falta de fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP (itens B.1.1, B.1.2, C.2 e D.2); intempestividade no envio de documentação comprobatória das despesas de viagens dos edis (item B.6.2) e ausência de peças contábeis, Lei Orçamentária Anual – LOA, Plano Plurianual – PPA e despesas de adiantamentos no portal da Câmara. Aliás, no tocante ao Cumprimento de Determinações Constitucionais e Legais Relacionadas à Transparência (item D.1), as lacunas no atendimento às Leis de Transparência e de Acesso à Informação demonstram que o Poder Legislativo se descarta do acatamento ao princípio da transparência pública.

[...]

*Diante do exposto, acompanho as manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica e do Ministério Público de Contas e voto pela **irregularidade** das contas da Câmara Municipal de Duartina, relativas ao exercício de 2020 [...].*

(TCE-SP, Primeira Câmara, TC-3446.989.20, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 22/03/2022).

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. [...] FALHAS NA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. NÃO PROVIMENTO.

[...]

Por fim, também não foram esclarecidas as demais falhas, como a não disponibilização das contas à população, a ausência da divulgação do relatório de gestão fiscal e as inconsistências nas informações sobre quadro de pessoal prestadas a este Tribunal, o que ofende os princípios da publicidade e da transparência pública.

*Diante do exposto e do que consta dos autos, acompanhado da manifestação do Ministério Público de Contas, **VOTO PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO**, mantendo, na íntegra, a decisão que julgou irregulares as contas da **Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus** relativas ao exercício de 2017.*

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-19681.989.21, Rel. Cons. Subs. Valdenir Antonio Polizeli, j. 24/11/2021, trânsito em julgado em 28/01/2022).



EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. NÃO PROVIMENTO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. Não foram apresentadas quaisquer inovações ao que já havia sido apreciado no principal. Fato grave referente ao desaparecimento de inúmeros documentos dos setores de licitação e contratos e financeiro, sem que houvesse o registro de Boletim de Ocorrência e comunicação ao D. Ministério Público Estadual, prejudicando a fiscalização desta E. Corte.

[...]

Conforme destacado no voto originário houve fato grave referente ao desaparecimento de inúmeros documentos dos setores de licitação e contratos e financeiro, sem que houvesse o registro de Boletim de Ocorrência e comunicação ao D. Ministério Público Estadual, prejudicando a fiscalização desta E. Corte

[...]

Diante do exposto, encurto razões e VOTO PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO, afastando apenas a questão da locação de imóveis para os gabinetes do Edis, mantendo-se os demais termos e judiciosos fundamentos da r. Decisão combatida.

(TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-22003.989.21, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, j. 03/05/2023).

Ausência de recolhimento de encargos

OI-MPC/SP nº 02.41: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a ausência de recolhimento dos encargos sociais.

Apesar da possibilidade de relevar tais falhas, há questões suficientes a ensejar a irregularidade das contas.

Refiro-me, de início, ao pagamento de multa pelo atraso na emissão de guia de recolhimento de encargos sociais, no valor de R\$ 33.145,10.

Verifico que o atraso no recolhimento de encargos sociais ou o ressarcimento de valores à Prefeitura, foram objetos de apontamentos em 2009, 2010 e 2011.

A Câmara informou que foi instaurada uma sindicância administrativa, cujo relatório final não conseguiu imputar responsabilidades pelo atraso nos reembolsos à Prefeitura.

No entanto, como bem destacou a SDG, qualquer despesa ou obrigação, concretizada ou não, é de responsabilidade do ordenador da despesa.

Assim, entendo que tal mácula também compromete as contas em exame, uma vez que resultou em despesa no exercício que onerou os cofres públicos sem necessidade, devendo tais gastos desnecessários serem ressarcidos ao erário.



(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-464/026/13, Rel. Cons. Subs. Samy Wurman, j. 16/07/2019, decisão mantida pelo Tribunal Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 10/11/2021, trânsito em julgado em 13/03/2022).
Soma-se a tais desacertos o fato de que a Câmara recolheu a destempo os seus encargos sociais, ocasionando a incidência de juros e multas que oneraram desnecessariamente as finanças do Município. E, como bem explicitou a fiscalização, as quantias pagas a título de adiantamento salarial poderiam ter sido revertidas na tempestiva quitação dessas obrigações tributárias cogentes.

[...]

Considerando o exposto, voto pela irregularidade das contas da Câmara Municipal de Restinga, relativas ao exercício de 2015, com fulcro no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este e. Tribunal.

/(TCE/SP, Primeira Câmara, TC-1081.026/15, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 10/10/2017, decisão mantida pelo Tribunal Pleno, j. 022/10/2019, Rel. Cons. Subs. Márcio Martins de Camargo, trânsito em julgado em 02/12/2019).

No que concerne aos Encargos Sociais, o Chefe do Legislativo asseverou a retenção e recolhimento dos encargos devidos ao INSS. Contudo não apresentou qualquer documentação comprobatória do recebimento por parte do órgão previdenciário.

Também não logrou comprovar o recolhimento do FGTS referente à contratação de aprendizes, obrigação que haveria de ter cumprido por força do convênio firmado com a Guarda Mirim de Apiaí.

[...]

Nessa conformidade e acolhendo as manifestações do d. MPC e da SDG, com fundamento no artigo 33, inciso III, alínea “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, voto pela irregularidade das contas da Câmara Municipal de Apiaí, relativas ao exercício de 2017, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-5996.989.16, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 14/07/2020, trânsito em julgado 01/10/2020).

Complementação de proventos sem a correspondente contribuição

OI-MPC/SP nº 02.42: É causa suficiente para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a realização de despesa a título de complementação de proventos a inativos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 e 16 do artigo 40 da Constituição Federal.



Agrava a situação dos autos os apontamentos relativos ao item Encargos Sociais, haja vista os pagamentos de complementação de proventos a inativos sem a correspondente contribuição, em infringência ao artigo 40 da Constituição Federal.

A Fiscalização noticiou que o Regime Previdenciário Próprio do Município foi extinto por meio da Lei Complementar Municipal nº 135/2002, adotando-se o Regime Geral (RGPS), cabendo ao Município, a teor do artigo 3º, arcar com os benefícios obtidos durante a existência do primeiro, bem como daqueles a serem concedidos, cujos requisitos foram completados antes de sua extinção.

A regra estabelecida no artigo 4º da referida legislação atribuiu ao Município a complementação do valor das aposentadorias e pensões concedidas pelo INSS, de modo a cumprir as disposições do artigo 40, §§ 3º e 7º, da Constituição Federal, porém sem indicação de fonte de custeio como requerido pelo artigo 195, § 5º, do Texto Constitucional, em ofensa ao caráter contributivo.

Em linhas gerais, a defesa apresentada pela Câmara anotou que o E. Supremo Tribunal Federal entende que o § 4º, do artigo 40 da Constituição Federal é auto-aplicável, não dependendo de edição de lei para que o dispositivo tenha eficácia (Recurso Extraordinário nº 041.432.5/3-02) e, também nesse sentido, é o entendimento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Apelação nº 4025792-80.2013.8.26.0114).

Asseverou que a Câmara Municipal está dando cumprimento à Constituição Federal e às Lei Municipais ao complementar as aposentadorias e pensões na parte em que ultrapassa o teto do benefício do INSS.

A despeito de tais alegações e como bem disse o d. MPC: “Ocorre que os municípios paulistas, por força dos artigos 144 e 218 da Constituição Estadual, devem obediência às normas constitucionais que regem a seguridade social, dentre as quais se insere o dever de indicar respectiva fonte de custeio para quaisquer benefícios previdenciários (artigo 195, § 5º, da CF)”.

Nesse sentido, fato é que a LC nº 135/2002 não possui previsão de fonte de custeio necessária à referida despesa, não se podendo simplesmente imputar ao Município a responsabilidade pela complementação das aposentadorias, sem que haja a contrapartida da previsão dos recursos, sob pena de se causar inafastável prejuízo ao erário.

Corroboram tal entendimento as decisões exaradas em processos específicos acerca da matéria, oportunidades nas quais negou-se registro aos atos de aposentadoria em decorrência da objetada complementação.

TC- 022783/026/11 – CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS – APOSENTADORIA – COMPLEMENTAÇÃO DE PROVENTOS – EX-SERVIDOR: MARIA DE FÁTIMA DA SILVA – Ante o exposto, JULGO ILEGAL o ato de complementação de proventos de aposentadoria em exame, negando seu registro. Sentença publicada no Diário Oficial em 14/11/2017.

TC-009917.989.19-6 – CÂMARA MUNICIPAL DE FERRAZ DE VASCONCELOS – COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA –



EXSERVIDORA: FLÁVIA LUIZA GESSARI RUBEM – Dessa forma e, nos termos do art. 73, § 4º, da Constituição Federal c/c o parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 979/2005 e Resolução nº 03/2012 deste Tribunal. JULGO ILEGAL o ato concessório da complementação de aposentadoria em exame e ilegais as despesas decorrentes, negando-lhe o respectivo registro e aplicando, por conseguinte, o disposto no inciso XV, do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (grifo original). Decisão mantida em grau recursal nos autos do TC-16733.989.19-8, na Sessão de 08/12/2020, da Primeira Câmara.

O assunto já constituiu objeto de análise ao ensejo do exame das contas do exercício pretérito, oportunidade em que o julgamento consignou recomendação à Origem no sentido de que: “adote providências no sentido de complementação das aposentadorias e pensões concedidas pelo INSS em atendimento ao § 4º do artigo 40 da CF.”

Em sendo assim, considerando que o trânsito em julgado da referida decisão se deu em 30/06/21, portanto não alcançando o exercício em exame, reitero a recomendação, determinando à Fiscalização que acompanhe a efetiva implementação das providências necessárias ao seu cumprimento.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-5171.989.18, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 03/05/2022, trânsito em julgado em 08/05/2023).

Corroboram o panorama desfavorável as irregularidades relativas às retenções e recolhimentos das contribuições previdenciárias dos servidores do Poder Legislativo a título de INSS e APSE (Associação dos Servidores Públicos) aos cofres da Prefeitura e contabilizados na rubrica “receitas diversas”; as contribuições a esse título objetivam a complementação de aposentadoria a 18 (dezoito) funcionários sem respaldo legal.

A defesa se pronunciou limitando-se a informar que a ADI citada pela Fiscalização tratou apenas da paralisação da complementação da APSE dos poucos servidores aposentados (11) e não dos descontos dos servidores da ativa (6). Salientou, ainda, que à época houve opção pelos servidores ativos pela continuidade da referida contribuição por sua conta e risco, as quais são recolhidas aos cofres da Prefeitura.

[...]

Nesse contexto, a matéria se mostra irregular e sem definição quanto às contribuições indevidas realizadas pelos servidores ativos da Câmara e sua utilização por parte da Prefeitura, motivo pelo qual entendo conveniente o encaminhamento dos autos ao D. Ministério Público Estadual para as medidas que entender cabíveis.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-6187.989.16, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 05/07/2022).

EMENTA: CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. QUADRO DE PESSOAL. FALHA REINCIDENTE. PAGAMENTOS DE COMPLEMENTAÇÃO DE



PROVENTOS REALIZADOS SEM A DEVIDA CONTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO E DOS SERVIDORES. AFRONTA AO ARTIGO 40, CAPUT DA CF. IRREGULARES.

Corroborando para a irregularidade dos demonstrativos, o apontamento destacado no item “Despesas com inativos”, no qual a inspeção constatou pagamentos de complementação de proventos realizados sem a devida contribuição do Município e dos servidores, em desacordo com o artigo 40, caput da Constituição Federal.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-6555.989.20, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 30/05/2023, trânsito em julgado em 14/07/2023).

Reincidência e princípio da anualidade

OI-MPC/SP nº 02.43: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção.

Em que pese a Origem ter noticiado que todas as portarias que atribuíam tais vantagens foram revogadas em 2020 (evento 39.13), inclusive com a reestruturação dos cargos e carreiras do Legislativo, fatos que foram reforçados em sua defesa oral, tais medidas saneadoras, embora aplaudíveis, não socorrem aos responsáveis pelos exercícios pretéritos, pois esta Corte pauta seus julgamentos pelo princípio da anualidade.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-5243.989.18-3, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 23/11/2021, trânsito em julgado em 30/01/2023).

Diante deste quadro, evidente que a Edilidade nada providenciou com relação a tais apontamentos ao longo do exercício em exame, sendo que o adiantamento do 13º foi solucionado somente no exercício de 2021. Assim, observando o princípio da anualidade, as contas do exercício de 2019, nestes aspectos, não merecem o juízo de regularidade deste Tribunal.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-5416.989.19-2, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 16/11/2021, trânsito em julgado em 14/02/2022).

Quanto às justificativas de que em 2018 foi promovida a readequação do quadro de pessoal, entendo que tais medidas corretivas adotadas posteriormente ao exercício não afastam as máculas supracitadas, tendo em vista o princípio da anualidade que rege as prestações de contas da Administração Pública.

(TCE/SP, Segunda Câmara, TC-5898.989.16-5, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 29/09/2020, trânsito em julgado em 20/08/2021).

--- x ---

