

<b>Processo nº:</b>	TC-4895.989.22
<b>Câmara Municipal:</b>	Guaratinguetá
<b>Presidente:</b>	Graciano Arilson dos Santos
<b>Período:</b>	01/01 a 31/12/2022
<b>Exercício:</b>	2022
<b>Matéria:</b>	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal, art. 33, II, da Constituição Estadual, e art. 2º, III, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, julgamento das contas em epígrafe.

Para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”<sup>1</sup>:

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ	
População	118.044
Nº de Vereadores	11
Gasto Total	R\$ 15.774.339,98
Gasto per capita	R\$ 133,63
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
Superávit em relação à arrecadação municipal	85,62%

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro a seguir:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
Planejamento	IRREGULAR
Controle interno	PARCIALMENTE REGULAR
Encargos – Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Encargos – Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	PREJUDICADO
Limites financeiros constitucionais – Atendido o limite de despesa total?	SIM
Limites financeiros constitucionais – atendido o limite percentual para a folha de pagamento	SIM
LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	3,00%
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>.

Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional da despesa total com remuneração dos edis?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada?	NÃO
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de sessões extraordinárias?	NÃO
Atendido o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM
Atendido o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	NÃO

Registra-se, por oportuno, a situação dos últimos demonstrativos da Edilidade:

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2021	6559.989.20	Regulares com ressalva	04/09/2023
2020	3864.989.20	Regulares com ressalva	01/12/2023
2019	5516.989.19	Regulares com ressalva	27/11/2020

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa e considerando as justificativas ofertadas pela Origem (evento 40.1), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

A princípio, cumpre alertar à Edilidade para que: **(i)** promova o incentivo à participação popular nos processos de elaboração e discussão do orçamento municipal, em atendimento à previsão do art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF; **(ii)** providencie o levantamento das demandas dos munícipes e o encaminhamento formal ao Executivo; e **(iii)** realize atividades fiscalizatórias junto ao Poder Executivo, em observância ao art. 70 c/c art. 166, § 1º, II, da Constituição Federal.

Ainda, cabe advertir a Origem para correção das falhas detectadas no Controle Interno: **(i)** eis que não existe dotação orçamentária prevista para setor o que inviabiliza o seu adequado planejamento; **(ii)** o servidor responsável pelo Sistema de Controle Interno acumula atribuições do setor com as atribuições de seu cargo de origem - Auxiliar Legislativo, em detrimento do princípio da segregação de funções; e **(iii)** o cargo de Controlador Interno é função gratificada, conforme teor do art. 25 da Resolução nº 665/2018, contrariando o entendimento do STF quando da análise do Recurso Extraordinário nº 1.264.676 (evento 25.75, fls. 04/06).

Ademais, a Edilidade deve atuar em conjunto com o Poder Executivo local, a fim de aferir com maior precisão suas reais necessidades orçamentárias, estimando os recursos

financeiros a serem repassados via planejamento adequado, no intuito de se alinhar ao quanto preceituado pelo art. 30 da Lei nº 4.320/1964 c/c art. 12 da LRF, eis que houve devolução de duodécimos na ordem de R\$ 2.925.011,57 (evento 25.75, fl. 06), a indicar possível superestimativa orçamentária.

Por fim, importa recomendar a observância da Nota Técnica SDG 167/2021<sup>2</sup>, a qual dispõe que as Câmaras Municipais, por ora, devolvam periodicamente (mensal ou bimestralmente) os recursos financeiros que não lhes serão necessários (ao invés de fazê-lo somente ao final do exercício), de modo que o Poder Executivo Municipal possa dispor de tempo hábil para aplicação desses valores em favor do interesse público.

Noutro norte, o **descumprimento do prazo regimental para julgamento das contas do poder Executivo** é um ponto inicial que prejudica o julgamento de regularidade das contas. Consoante detectado pela inspeção (evento 25.75, fls. 65/67), as contas de 2018 e 2019 encaminhadas por este Tribunal de Contas ao Poder Legislativo Municipal, ficaram, respectivamente, sem nenhum tipo de andamento processual pelo período de 13 e 10 meses, sob a alegação de que a “informação se perdeu em algum momento”.

A situação verificada implica descumprimento do art. 31 da CF/88 que estipula à Câmara o dever de realizar o Controle Externo e julgar as Contas Anuais do Executivo, além de afrontar o próprio regimento interno do Legislativo, art. 275, que fixa prazo máximo de sessenta dias, a contar do recebimento do Parecer Prévio desta E. Corte, para tomar e julgar as Contas do Chefe do Executivo.

Igualmente irregular é o **pagamento a inativos e pensionistas sem desconto de contribuição previdenciária** que culminou, em 2022, o montante de R\$ 3.610.347,56, equivalente à 26,32% de sua despesa com pessoal da Edilidade (evento 25.75, fls. 09/11).

Em suma, a Origem informa que a ausência de contribuições decorre do fato de as aposentadorias serem antigas, bem como justifica que nunca houve apontamento acerca da matéria. Além disso, alega que, em conjunto com o Executivo, tratou de elaborar as proposituras

<sup>2</sup> A Nota Técnica SDG 167/21: “Por meio do SEI nº 6343/2021-11, esta Direção, ante as reiteradas discussões em âmbito de julgamento, sobre a destinação dos duodécimos devidos às Câmaras sugerindo a oitiva dos Senhores Conselheiros, resultou a orientação, pelo menos por ora de recomendação às Câmaras para que devolvam periodicamente, mensal ou bimestralmente importâncias que não lhes serão necessárias, ao invés de fazê-lo ao final do exercício quando o Executivo não disporá do tempo necessário para a aplicação em prol do interesse público”.

legislativas aptas a viabilizarem a pretendida implementação, as quais já se encontram em tramitação na Casa de Leis (evento 40.1, fls. 18/20).

Sem embargo das justificativas apresentadas, indispensável a observância do §18 do art. 40 da Constituição, que determina a incidência de contribuição sobre os proventos pagos, em percentual igual ao estabelecido para os servidores ativos efetivos. Note-se que a norma constitucional não dá espaço para a omissão do ente local, trazendo comando imperativo, que determina a incidência da contribuição<sup>3</sup>.

A respeito do tema, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de não haver direito adquirido a regime jurídico, de modo que a data da aposentação não afasta a necessidade de recolhimento da contribuição tributária.

Causa espécie que o município permaneça sem realizar a cobrança, discutindo a obrigatoriedade da incidência de tributo (contribuição previdenciária) cuja constitucionalidade e a imediata incidência após a EC 41/2003 foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2004. Para que não remanesçam dúvidas, confira-se a ementa do julgado:

EMENTAS: 1. Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair ad aeternum a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. 2. Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da previdência social. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente em relação ao art. 4º, caput, da EC nº 41/2003.

<sup>3</sup> § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Votos vencidos. Aplicação dos arts. 149, caput, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, e 201, caput, da CF. **Não é inconstitucional o art. 4º, caput, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações.** 3. Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § único, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constante do art. 4º, § único, I e II, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, § 1º, e 150, II, cc. art. 5º, caput e § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, § 18. São inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constantes do § único, incisos I e II, do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e tal pronúncia restabelece o caráter geral da regra do art. 40, § 18, da Constituição da República, com a redação dada por essa mesma Emenda.(ADI 3105, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2004, DJ 18-02-2005 PP-00004 EMENT VOL-02180-02 PP-00123 RTJ VOL-00193-01 PP-00137 RDDT n. 140, 2007, p. 202-203)

Ainda que a Origem tenha noticiado a elaboração de proposições legislativas aptas a viabilizarem a pretendida implementação, as eventuais providências adotadas após 2022 não alteram o panorama processual, em decorrência do princípio da anualidade, razão pela qual medidas posteriores a esse período serão objeto de apreciação somente no exercício correspondente.

Ademais, extrai-se que as justificativas, apresentadas já em 2024, evidenciam que até a presente data, passados quase 21 anos do início da vigência da EC 41/03, a origem permanece descumprindo a Constituição da República, causando danos reiterados e irreparáveis ao erário.

Nesse contexto, evidenciada a situação inconstitucional, com plena ciência dos responsáveis, sem que tenha sido sanada até a presente data, o MPC entende que o caso é de **rejeição das contas, aplicação de multa aos responsáveis** e, como sugerido pela Fiscalização, envio de cópia dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para ciência e eventual

apuração de ato doloso de improbidade administrativa (visto que a autoridade já foi cientificada há muito por este TCE) previsto no art. 10 da Lei 8.429/92, especialmente incisos X e XII<sup>4</sup>.

Outra irregularidade é a **concessão de gratificações autorizadas por resolução**<sup>5</sup> (evento 25.75, fls. 11/12).

O Legislativo sustenta que, independentemente da esfera federativa, goza de competência exclusiva para dispor sobre sua organização e funcionamento, inclusive no que tange à criação e extinção de cargos empregos e funções, conforme artigos 51, IV e 52, XIII, da Constituição Federal e art. 20 da Constituição paulista (evento 40.1, fls. 21/25).

Entretanto os próprios artigos citados pela Origem salientam a iniciativa de lei para fixação da remuneração dos servidores:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a **iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a **iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

(...) III - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a **iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Ademais, os artigos 37, X, 51, IV, e 169, § 1º, II, da Constituição Federal, não permitem a majoração ou a criação de benefícios remuneratórios por meio de norma infralegal, eis que devem ser regulados por lei em sentido estrito. À vista disso, a jurisprudência desta E.

<sup>4</sup> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

X - agir ilícitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

<sup>5</sup> Artigos 24, 25, 25-A, 25-C e 27 da Resolução nº 665/2018.



Tribunal tem condenado as contas de Câmaras municipais que autorizam o pagamento de gratificação por meio de resolução e portarias. Observe-se:

**EMENTA: CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO E PORTARIAS.**

[...]

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. [...]**

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. [...]**

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).

Para além da majoração ou a criação de benefícios remuneratórios por meio de norma infralegal, **destaca-se o valor das gratificações e o cômputo do benefício sob o salário base dos servidores**, contrariando o próprio regramento municipal e a jurisprudência desta E. Corte<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> TC-4546.989.16: Além disso, por decorrerem do exercício de determinada função, o valor das gratificações há de estar relacionado à natureza do encargo assumido e não ao vencimento de seu ocupante.



Além disso, a **gratificação paga a servidor designado para função de pregoeiro** revela violação às exigências do serviço e aos princípios constitucionais da moralidade, do interesse público e da razoabilidade - arts. 111, 128 e 144 da Constituição Estadual. Isso porque, apesar de ter havido no exercício sessões de pregões apenas nos meses de abril, maio, setembro, novembro e dezembro, o servidor designado para função auferiu, a exceção de janeiro, o benefício durante todos os meses de 2022 (evento 25.75, fl. 13).

Igualmente irregular é o **pagamento de gratificações a servidores que ocuparam, por meio de substituição, cargos em comissão** (evento 25.75, fls. 13/14).

Apesar de a Origem reconhecer que o servidor agraciado não faz jus ao benefício, alega que a remuneração percebida pelo substituto equivale exatamente à remuneração do cargo em comissão e, portanto, não houve ganho ilícito (evento 25.75, fls. 28/37).

Todavia, a equivalência salarial alcançada por meios impróprios não tem o condão de mitigar o fato de que a participação de ocupantes de cargos *ad nutum* em grupos de trabalho, comissões e outras atividades, não implicaria 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, justamente por tratar-se de profissional com capacidade técnica para o desempenho de tarefas de maior complexidade.

Esse é o entendimento exarado na elucidativa Consulta respondida pelo Conselho Nacional de Justiça:

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, malferia 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 não 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 judiciais, 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) (destaques do MPC/SP).

Acrescenta-se, ainda, **o pagamento de gratificações com base em normativo diverso do previsto na portaria de autorização da concessão do benefício** (evento 25.75, fls. 15/16). Conforme averiguado pela d. Fiscalização, o pagamento das citadas gratificações teve como base os artigos 24 e 27 da Resolução nº 665/2018, porém os benefícios que faz jus os servidores são os dos artigos 10 da Lei Municipal nº 3.980/2007 e 17 da Lei Municipal nº 4.027/2008, conforme previstos nas Portarias nº 1.343/2007 e nº 2.008/2014, respectivamente.

A acentuar a irregularidade tem-se que o percentual autorizado pelo art. 24 da Resolução nº 665/2018 (30%) é 5% maior do que o previsto no art. 10 da Lei Municipal nº 3.980/2007 (25%), configurando pagamento a maior do benefício, razão pela qual a Edilidade deve providenciar a devolução da quantia paga indevidamente.

Ainda no campo das gratificações, contactou-se **o indevido pagamento de Verbas 1015 – GRAT. AG. TRANSP. e 5015 – 13 GRAT. AG. TRANSP**, ao ocupante do cargo de Auxiliar de Serviço de Transporte, verbas que totalizaram, no período, o montante de R\$ 15.381,73 (evento 25.75, fls. 16/20).

A defesa alega que o servidor optou pela remuneração do cargo de origem, motivo pelo qual fez jus aos benefícios (evento 40.1, fls. 39/41).

Ocorre que as referidas gratificações são atreladas a função comissionada de Agente de Transporte, e não ao cargo original, que é de Auxiliar de Serviço de Transporte, função aquela que o servidor deixou de exercer após assumir o cargo comissionado de Diretor de Comunicação. Assim, mesmo que o servidor optasse pela remuneração do cargo de Origem o pagamento das supracitadas verbas ainda seria irregular.

Não obstante, não foi especificada a portaria que teria concedido tal vantagem, constando informação de que o servidor teria feito opção “pelo salário do cargo de origem Auxiliar de Serviço de Transporte”, muito menos foram esclarecidos os questionamentos da d. Fiscalização. Desse modo, cabe a Origem providenciar a devolução da quantia paga indevidamente sob essa rubrica (R\$ 18.381,73).

Igualmente censurável são **as referências salariais dos cargos e funções da Câmara Municipal**, atribuídas por norma infralegal (Resolução nº 665/2018), em detrimento ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal (evento 25.75, fls. 24/25). Além disso averiguou-se que temas afetos à remuneração foram tratados na referida resolução: (i) opção pela remuneração do cargo efetivo ou emprego permanente para os servidores investidos em cargo em comissão ou função de confiança (art. 14, § 3º, da Resolução nº 665/2018); e (ii) base de cálculo da conversão em pecúnia de licença prêmio (art. 14, §4º, I e II, da Resolução nº 665/2018), temas que deveriam ser tratados por meio de lei em sentido estrito.

Na seara da **formalização das licitações, inexigibilidades e dispensas verificou-se, também, diversas irregularidades** (evento 25.75, fls. 36/38).

Quanto à Dispensa de Licitação nº 10/2022 contactou-se: (i) valor estimado da contratação superior ao estipulado no art. 24, II, da Lei Federal nº 8.666/1993; e (ii) ausência do parecer jurídico do respectivo processo administrativo, em inobservância do art. 38, VI, da Lei Federal nº 8.666/1993. Do mesmo modo, em relação à Dispensa de Licitação nº 39/2022, não consta, no respectivo processo administrativo, o parecer jurídico, em inobservância do art. 38, VI, da Lei Federal nº 8.666/1993. Em relação ao Pregão Presencial nº 06/2022 houve possível direcionamento de marca para alguns dos itens do edital, denotando inobservância do art. 7º, §7º, I, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Acrescenta-se, ainda, que se trata de falha reincidente, eis que censurada já no julgamento nas contas de 2014 (TC- 2844/026/14<sup>7</sup>), caracterizando-se, dessa forma, hipótese que se subsume ao artigo 33, § 1º, da Lei Orgânica da Casa, aspecto que também induz à reprovação dos demonstrativos.

<sup>7</sup> Passe a observar com mais rigor as normas contidas na Lei Federal nº 8.666/1993.

A agravar, tem-se **aquisição de variados itens alimentícios para servir lanche para Vereadores, assessores e funcionários da Edilidade** (Pregões Presenciais nº 03/2022 e nº 09/2022), sendo estimado gasto total de R\$ 36.099,25 e R\$ 139.533,60, respectivamente (evento 25.75, fls. 38/51).

O cenário em tela denota flagrante desvio de finalidade do dispêndio, caracterizando a ilegitimidade da despesa, pois contraria os princípios basilares da Administração Pública, sendo incompatível com as atividades legiferantes e fiscalizatórias, próprias do Poder Legislativo.

Ademais, tais despesas se ressentem de interesse público. Isso porque, por sua natureza e finalidade, divergem do bem comum, em detrimento dos princípios da legitimidade, moralidade e economicidade (art. 37 e 70, I, da CF), ensejando juízo de irregularidade nas contas, vez que tipificariam ato de gestão ilegítimo e antieconômico (art. 33, III, “c” da LCE 709/93).

**Falhas detectadas nas despesas ocorridas sob o regime de adiantamento** também obstam a regularidade das contas (evento 25.75, fl. 52/53). Conforme elencado nos demonstrativos, nos processos de prestação de contas relativos aos Empenhos 123/2022 e 124/2022 (despesas de contratação de curso relacionado à Nova Lei de Licitações, para 4 servidores, no montante total de R\$ 9.458,20 – Arquivo 49, fl. 29, e Arquivo 50, fl. 31), não consta pesquisa de preço demonstrando que os valores pagos pelas inscrições são compatíveis com os preços de mercado, apesar da existência de vários cursos sobre a matéria.

Acrescenta-se, ainda, que tal despesa poderia se submeter ao processo normal de aplicação, remetendo inobservância do art. 68 da Lei Federal nº 4.320/1964<sup>8</sup>, bem como não constam informações quanto ao caráter urgente dessa despesa, não restando esclarecido por que tais gastos foram realizados por meio do regime adiantamento.

Ademais, constataram-se deficiências nas pesquisas de preços relativas aos empenhos nº 123/2022 e nº 124/2022 (despesas com diárias de hotéis para 4 servidores, totalizando 8 diárias, no montante total de R\$ 2.111,00) e empenho nº 336/2022 (despesas com

<sup>8</sup> Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

passagem aérea e hospedagem (3 diárias), no montante de R\$ 4.204,00), bem como possível inobservância do critério da modicidade em despesas com refeições, empenhos nº 336/2022, nº 123/2022 e nº 124/2022.

Outrossim, os atos de gestão expedidos a partir de 5 de julho do exercício em exame (publicação da Lei Municipal nº 5.419, de 01/12/2022, que dispôs quanto à complementação de 5,2% sobre a remuneração dos servidores da Câmara Municipal como forma de reposição salarial, com efeitos retroativos a 01/09/2022) foram determinantes para o **aumento de despesa de pessoal nos últimos 180 dias de mandato do Chefe do Poder Legislativo**, em grave afronta à vedação determinada no art. 21, II, da LRF (evento 25.75, fl. 68).

A Origem sustenta que tal vedação se dá apenas ao final do mandato dos Vereadores, todavia, tal argumentação não se sustenta, haja vista a referida norma trata do mandato do titular de Poder ou órgão, que no caso do Poder Legislativo de Guaratinguetá é bienal<sup>9</sup>.

Por fim, **as diversas falhas verificadas na conservação dos bens patrimoniais da Edilidade** representam afronta ao art. 23, inciso I, da Constituição Federal: *(i)* marcas de umidade e bolor em paredes e teto, inclusive em salas em que laboram servidores, denotando a existência de diversos pontos de infiltração e falhas no teto; *(ii)* presença de, a princípio, fezes de animais na sala do Recursos Humanos e na Sala de Reuniões; *(iii)* constatação de um extintor despressurizado e dois extintores com, a princípio, manutenção vencida; e *(iv)* divergências entre a localização de amostra de bens patrimoniais conforme relatório emitido pelo sistema de controle patrimonial e a localização dessa amostra conforme verificação física. Além disso, a constatação de relatório de vistoria da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil da Prefeitura Municipal da Estância Turística de Guaratinguetá apontando diversas falhas na estrutura física da Edilidade (evento 25.75, fls. 28/36).

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, III, alíneas 'b'** (infração à norma legal ou regulamentar) e **'c'** (dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico),

<sup>9</sup> Art. 12 O mandato da Mesa será de dois anos, proibida a reeleição de quaisquer de seus membros para o mesmo cargo.

com proposta de aplicação de **multa e devolução**, conforme **artigos 36, caput, e 104, II e VI, todos da Lei Complementar Estadual nº 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.5.1.3** - o pagamento a inativos e pensionistas sem desconto de contribuição previdenciária, que culminou, em 2022, montante de R\$ 3.610.347,56, equivalente a 26,32% de sua despesa com pessoal da Edilidade, descumprimento de jurisprudência deste Tribunal, do STF e do art. 40, §18, da Constituição Federal;
2. **Item B.5.1.4 (a) – (i)** Pagamentos de gratificações, no montante de R\$ 92.004,79, amparadas em Resolução, em afronta ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal e à jurisprudência deste E. Tribunal; **(ii)** Pagamentos de gratificações calculadas com base em percentual do padrão de referência/vencimento/salário, em inobservância de jurisprudência desta E. Corte de Contas; e **(iii)** concessão de benefício pelo exercício da função de Pregoeiro durante todos os meses do exercício, mesmo tendo havido pregões apenas em abril, maio, setembro, novembro e dezembro;
3. **Item B.5.1.4 (b)** – indevido pagamento de gratificação a servidores comissionados, em desobediência aos princípios da economicidade, da eficiência, bem como do entendimento do Conselho Nacional de Justiça;
4. **Item B.5.1.4 (c)** - pagamento de gratificações com base em normativo diverso do previsto na portaria de autorização da concessão do benefício, propiciando pagamento a maior do benefício, razão pela qual cabe a Edilidade providenciar a devolução da quantia paga indevidamente;
5. **Item B.5.1.4 (d)** - o indevido pagamento de Verbas 1015 – GRAT. AG. TRANSP. e 5015 – 13 GRAT. AG. TRANSP ao ocupante do cargo de Auxiliar de Serviço de Transporte, eis que as referidas gratificações são atreladas a função comissionada de Agente de Transporte, e não ao cargo de Auxiliar de Serviço de Transporte, função que o servidor deixou de exercer após assumir o cargo comissionado de Diretor de Comunicação, sendo passível de restituição o montante dispendido a esse título, R\$ 18.381,73;
6. **Item B.5.1.6** - as referências salariais dos cargos e funções da Câmara Municipal atribuídas por meio da Resolução nº 665/2018, em detrimento ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal;
7. **Item B.6.1** - as diversas falhas verificadas na conservação dos bens patrimoniais da Edilidade, afronta ao art. 23, inciso I, da Constituição Federal;
8. **Item B.6.2** - ausência de pesquisa de preços; deficiências na pesquisa de preços; realização de adiantamento para despesa que, a princípio, poderia se submeter ao processo normal de aplicação, em possível inobservância do artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/1964; e possível inobservância do critério da modicidade em despesas com refeições;
9. **Item C.1 (a)** – falhas nas despesas ocorridas sob regime de adiantamento: (i) em relação aos empenhos 123/2022 e 124/2022: o valor estimado da contratação superior ao estipulado no art. 24, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 e do respectivo processo administrativo, ausência de parecer jurídico, em inobservância do artigo 38, inciso VI, da Lei Federal nº 8.666/1993; (ii) quanto à Dispensa de Licitação nº 39/2022, não consta, do respectivo processo administrativo, parecer jurídico, em inobservância do artigo 38, inciso VI, da Lei Federal nº 8.666/1993; e (iii) em relação ao Pregão Presencial nº 06/2022, possível direcionamento de marca para

alguns dos itens do edital, denotando inobservância do artigo 7º, §7º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/1993 (REINCIDÊNCIA);

10. **Item C.1 (b)** - despesas elevadas com gêneros alimentícios, em flagrante desvio de finalidade dos recursos públicos, caracterizando a ilegitimidade da despesa, uma vez que é incompatível com as atividades legiferantes e fiscalizatórias, próprias do Poder Legislativo;

11. **Item E.3** - não atendimento às recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

12. **Item E.4** - descumprimento do prazo de julgamento das contas do poder Executivo relativas aos exercícios de 2018 e de 2019, respectivamente, pelo período de 13 e 10 meses, em detrimento art. 31 da CF/88 e art. 275 do Regimento Interno da Câmara;

13. **Item F.1.2** – aumento de despesa de pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato, em grave afronta à vedação prevista no art. 21, II, da LRF.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão da Vereança nos seguintes pontos:

1. **Itens A.1.1 e A.1.2** – aperfeiçoe o sistema de audiências públicas objetivando promover efetivamente a participação popular na discussão das peças orçamentárias, encaminhe formalmente ao Executivo levantamento das demandas da população, de modo a auxiliar na concepção dos diagnósticos necessários para a previsão das políticas públicas a serem executadas, tal como providencie a regulamentação para a criação e funcionamento de comissão/setor responsável pelo levantamento de demandas de políticas públicas no município; e realize atividades fiscalizatórias junto ao Poder Executivo, em observância ao art. 70 c/c art. 166, § 1º, II, da Constituição Federal;
2. **Item A.3** – adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, de modo a dar pleno atendimento ao artigo 74, incisos II e IV da Constituição Federal;
3. **Item B.1.1** – realize a devolução periódica (mensal ou bimestralmente) dos recursos financeiros que não lhes serão necessários, em observância da Nota Técnica SDG 167/2021;
4. **Item B.5.1.2** – exija dos agentes políticos a atualização da declaração de bens, em cumprimento do § 2º do artigo 13 da Lei Federal nº 8.429/92;
5. **Item D.1** – providencie a regulamentação da Ouvidoria Legislativa, em cumprimento de determinações constitucionais e legais relacionadas à transparência;

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem de que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE nº 709/1993.



Por fim, reitera-se a proposta de que seja enviado ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com cópias referentes à ausência de cobrança de contribuição previdenciária de inativos mais de 20 anos após a promulgação da EC 41/03, para ciência e eventual apuração de ato doloso de improbidade administrativa (autoridades locais já foram científicadas há muito por este TCE acerca da obrigatoriedade da cobrança) previsto no art. 10 da Lei 8.429/92, especialmente incisos X e XII.

São Paulo, 15 de abril de 2024.

**JOÃO PAULO GIORDANO FONTES**  
Procurador do Ministério Público de Contas

33/49