

Processo nº:	TC-5001.989.22
Câmara Municipal:	Rio Claro
Presidente:	José Pereira dos Santos
Período:	01/01 a 31/12/2022
Exercício:	2022
Matéria:	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”¹:

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO CLARO	
População	201.418
Nº de Vereadores	19
Gasto Total	R\$ 29.602.732,41
Gasto per capita	R\$ 146,97
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
Superávit em relação à arrecadação municipal	88,60%

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	PARCIALMENTE REGULAR
Controle interno	PARCIALMENTE REGULAR
Encargos – Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Encargos – Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	SIM
Limites financeiros constitucionais – Atendido o limite de despesa total?	SIM
Limites financeiros constitucionais – atendido o limite percentual para a folha de pagamento	SIM
LRP – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	2,45%
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM

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

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?	SIM

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2021	6665.989.20	Regular com ressalvas	21/11/2023
2020	3970.989.20	Irregulares	-
2019	5622.989.19	Irregulares	-

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa e considerando as justificativas ofertadas pela Origem (evento 59.1), 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 municípios e o encaminhamento formal ao Executivo; *(iii)* providencie a regulamentação para a criação e funcionamento de comissão/setor responsável pelo levantamento de demandas de políticas públicas no município; e *(iv)* realize atividades fiscalizatórias junto ao Poder Executivo, em observância ao art. 70 c/c art. 166, § 1º, II, da Constituição Federal.

Da mesma forma, compete ao Legislativo atentar para fidedignidade dos valores dos repasses de duodécimos previstos na LOA e os informados ao Sistema Audep, bem como para a observância da Nota Técnica SDG 167/2021², a qual dispõe que as Câmaras Municipais, por ora, **devolvam periodicamente** (mensal ou bimestralmente) **os recursos financeiros que não lhes serão necessários** (em vez de fazê-lo somente ao final do exercício), de modo que o Poder Executivo

² 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”.

Municipal possa dispor de tempo hábil para aplicação desses valores em favor do interesse público.

De outro lado, no entendimento do MPC, impedem o julgamento de regularidade das contas as **atribuições para cargos em comissão** de Assessor Legislativo da Presidência Nível I e II, de Assessor de Apoio Legislativo e de Assessor Legislativo Nível I e II, que envolvem atividades rotineiras/cotidianas, não se harmonizando com as determinações previstas no art. 37, V, da Constituição Federal (evento 16.46, fls. 07/10).

Ademais, a despeito das medidas levantadas pela Origem (evento 59.1, fls. 20/25), remanesce o **excessivo número de servidores de livre provimento na composição do quadro de pessoal da Edilidade** (45,71% do total de vagas preenchidas), o qual é composto por 48 cargos comissionados preenchidos e 57 cargos efetivos ocupados, em desconformidade com o artigo 37, inciso II, da CRFB/88 e com a jurisprudência do STF, sedimentada no tema 1010 de Repercussão Geral³ (evento 16.46, fls. 07/08).

O número de servidores demissíveis *ad nutum* (48) mostra-se, de igual forma, desarrazoado em relação ao número de Edis (19), eis que há 2,5 comissionados à disposição de cada Vereador, sem qualquer motivação a justificar tal demanda. Sobre o tema, impende trazer à baila percuciente análise levada a efeito por ocasião da Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533⁴, proposta no âmbito da Justiça Paulista, em que foi determinada a exoneração de 2/3 dos assessores parlamentares, remanescendo apenas 01 (um) assessor a cada Edil:

Por fim, o auxílio prestado por vários assessores durante as sessões da Câmara consiste em simples secretariado, podendo ser desempenhado por qualquer servidor, e não configura função de assessoramento.

Nesse contexto, restou devidamente demonstrado que o trabalho de efetivo assessoramento na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'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**

³<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010>

⁴ [Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533](#)

parlamentares, com a manutenção, no máximo, de 19 (dezenove) assessores parlamentares, sendo 01 (um) por vereador. (g.n.)

Não há, nos presentes autos, quaisquer justificativas a permitir que, diferentemente da Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste, limitada a 01 comissionado por Vereador (19 Vereadores, 19 assessores), a Câmara Municipal de Rio Claro possa contar com mais 02 comissionados por Vereador (19 Vereadores, 48 comissionados), não se mostrando razoável conferir tratamento díspar entre as Edilidades jurisdicionadas.

Ainda a respeito do quadro de pessoal, salienta-se falha relacionada à **ausência de exigência de nível de escolaridade adequado para provimento de cargos em comissão** (evento 16.22, fls. 02/03), em desconformidade à OI-MPC/SP nº 02.28, que traz orientação quanto à compatibilidade do grau de instrução com a natureza e complexidade das atribuições a serem desempenhadas, em atendimento ao interesse público. Nessa esteira cumpre destacar jurisprudência relacionada:

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).

Ademais, as falhas relacionadas ao quadro de pessoal da Edilidade foram determinantes para o julgamento de irregularidade das contas de 2017 (TC-6236.989.16 – trânsito em julgado em 02/05/2023):

No que tange à composição do quadro de pessoal, tecidas críticas ao i) quantitativo de cargos em comissão, bem como ao ii) grau de escolaridade dos postos de livre provimento, dentre os quais iii) Assessor Legislativo Nível II, Assessor Legislativo da Presidência Nível II e Ouvidor afiguram-se destituídos de características de direção, chefia e assessoramento.

A despeito das tentativas empreendidas, permanece anomalia relativa ao excesso de cargos providos em comissão, eis que ainda representam 48,73% das vagas preenchidas, em subversão à lógica estabelecida no artigo 37, II, da Constituição Federal.

Não se trata, simplesmente, de equilíbrio entre número de comissionados e efetivos como afirma a defesa, mas, sobretudo, de inobservância ao princípio da razoabilidade.

Com efeito, apontamentos da espécie perduram desde 2011 e só foram relevados quando do exame das contas de 2014, pois o advento da coisa julgada material operou-se de forma tardia (trânsito em julgado em 15 de março de 2016), impossibilitando que providências fossem adotadas no curso do exercício.

Entretanto, tendo em vista que, na hipótese dos presentes autos, há mais de ano a Câmara já detinha o conhecimento das medidas necessárias à equalização da situação, desponta a insuficiência da ação administrativa a macular os demonstrativos de forma inarredável.

Não obstante, o cenário demanda atuação mais enérgica da Origem no que se refere aos requisitos mínimos de escolaridade para provimento desses cargos, a exigir especialidade que só pode ser obtida mediante formação universitária, condizente com as atribuições de assessoria legislativa, em conformidade com o que vem sendo decidido reiteradamente por este Tribunal e orientação definida no Comunicado SDG nº 32/2015, sobrevindo advertência contra a prática.

Outra irregularidade é a **regulamentação do regime de adiantamento do Legislativo por meio da Resolução nº 338/2021**, com as alterações promovidas pela Resolução nº 340/2021 e pela Resolução nº 342/2022 (evento 16.46, fls. 14/15), em dissonância do

Comunicado SDG nº 19/2010, o qual assevera que tal regulamentação deve se dar por meio de lei.

Por meio de amostragem, a d. Fiscalização constatou que o adiantamento de valores relativo à nota de empenho nº 738/2022 (eventos 16.34 e 16.35) foi concedido a vereador, em desacordo com a Súmula nº 46 deste E. Tribunal de Contas. Além disso, verificou-se a ausência de numeração de páginas, fato que possibilita alterações futuras do conteúdo ali apresentado, podendo facilmente ser inserido ou substituído documento, denotando ausência de confiabilidade do seu conteúdo.

A agravar, tem-se a falta de modicidade das despesas com alimentação dos Srs. Edis, eis que foram gastos R\$ 205,50 (evento 16.34, fl. 09, e evento 16.35) em uma única refeição, para apenas uma pessoa. Aliás, não se esclareceu se os produtos foram consumidos apenas pelo agente político responsável/destinatário do adiantamento.

Mas não é só. Relativamente ao segundo cupom fiscal (evento 16.34, fl. 10, e evento 16.35), foi gasto o montante de R\$ 291,00, referente ao almoço do dia 08/06/2022, sendo que apenas o prato principal custou R\$ 235,00, em total desacordo à previsão de modicidade das despesas sob o regime de adiantamento do art. 23 da Resolução nº 338/2021 (evento 16.33).

Não obstante, o Legislativo sequer apresentou as motivações do interesse público para as viagens e a razoabilidade das despesas dos Srs. Edis, razão pela qual os valores gastos sob o empenho nº 738/2022 devem ser devolvidos ao erário Municipal.

Por fim, cumpre ressaltar o expediente do Ministério Público do Estado de São Paulo – Representação Civil nº 43.0409.0001328/2022-4 –, por meio do qual solicitam-se informações sobre eventual regulamentação dos gastos com viagem na Câmara Municipal de Rio Claro, nos exercícios de 2021 e 2022 (TC-23280.989.22, evento 1.1).

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas 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), c/c **§1º** (reincidência), e com proposta de **ressarcimento ao erário**, conforme **artigo 36, caput**, todos da **Lei Complementar Estadual nº 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.5.1 (a)** - desarrazoada proporção entre o número de cargos comissionados e efetivos, subvertendo a norma do art. 37, II e V, da CRFB e em desrespeito à jurisprudência do STF – Tema 1010 RG – (REINCIDÊNCIA);
2. **Item B.5.1 (b)** - cargos comissionados cuja exigência de nível de escolaridade existente é inadequada para o provimento de cargos em comissão, contrariando OI-MPC/SP nº 02.28, que traz orientação quanto à compatibilidade do grau de instrução com a natureza e complexidade das atribuições a serem desempenhas, em atendimento ao interesse público, bem como a jurisprudência dessa E. Corte (REINCIDÊNCIA);
3. **Item B.5.1 (c)** - atribuições dos cargos comissionados não se coadunam com as diretrizes constitucionais de direção, chefia e assessoramento do art. 37, V, da CF (REINCIDÊNCIA);
4. **Item B.6.4** – (i) regulamentação do regime de adiantamento do Legislativo por meio de Resolução, em dissonância com o Comunicado SDG nº 19/2010, o qual assevera que tal regulamentação deve se dar por meio de lei; (ii) valor concedido a vereador, em desacordo com a Súmula nº 46 deste E. Tribunal de Contas; (iv) ausência de numeração de páginas, possibilitando alterações futuras do conteúdo ali apresentado, denotando ausência de confiabilidade do seu conteúdo; e falta de modicidade dos gastos com alimentação, em ofensa à própria regulamentação local prevista no art. 23 da Resolução nº 338/2021, sendo passível de restituição a quantia despendida sob o empenho nº 738/2022;
5. **Item E.3** - não atendimento às Instruções e recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

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. **Item A.1.1** – 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;
2. **Item A.1.2** - realize atividades fiscalizatórias junto ao Poder Executivo, em observância ao art. 70 c/c art. 166, § 1º, II, da Constituição Federal;
3. **Item A.3** – providencie a contratação de servidor efetivo para o cargo de Controlador Interno da Câmara, conforme orientações desta E. Corte⁵;
4. **Item B.1.1** – por ocasião da elaboração da lei orçamentária anual, verifique as reais necessidades do

⁵ Segundo o manual ‘Controle Interno – 2022 - editado por esta Corte: “em regra, o Controlador Interno deve ocupar cargo específico, criado por lei e provido através de concurso público, evitando-se situações de criação de cargos comissionados ou funções gratificadas.” (p. 26). acessível por meio do seguinte link: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf>

Legislativo, evitando-se repasses de duodécimos desnecessários, em atendimento ao art. 30 da Lei nº 4.320/1964 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim providencie a devolução periódica (mensal ou bimestralmente) dos 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;

5. **Item D.1** – disponibilize, no site da Câmara, a divulgação de resoluções, decretos e portarias, informações de controle de frota, remunerações de servidores, despesas por adiantamento. Garanta, também, a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, a gravação de relatórios em diversos formatos, bem como mantenha a atualização em tempo real do Portal, tudo em atendimento às determinações constitucionais e legais relacionadas à transparência;

6. **Itens D.2, B.1.1 e B.5.1** – atente-se para fidedignidade dos dados informados ao sistema AUDESP, consoante aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), bem como para tempestividade nas requisições de documentos;

7. **Item E.5** - adote providências quanto aos contratos e repasses públicos do Executivo julgados irregulares por este E. Tribunal de Contas.

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.

São Paulo, 27 de março de 2024.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

33/49