

PROCESSO: 00005251.989.23-2
ÓRGÃO: CAMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO (CNPJ 49.159.668/0001-75)
INTERESSADO(A): EDGAR CHELI JUNIOR (CPF ***.380.888-**) **ADVOGADO:** RICARDO BUENO CASSEB (OAB/SP 181.637)
ASSUNTO: Contas de Câmara - Exercício de 2023
EXERCÍCIO: 2023
INSTRUÇÃO POR: UR-06

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 BEBEDOURO	
População	76.373
Nº de Vereadores	11
Gasto Total	R\$ 9.060.949,88
Gasto per capita	R\$ 118,64
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
Superávit em relação à arrecadação municipal	90,19%

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 ^[2]
Controle interno	IRREGULAR
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
Limites financeiros constitucionais – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	1,86%
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
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

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2022	5017.989.22	Irregulares	-
2021	6681.989.20	Regulares com ressalva	13/03/2024
2020	3986.989.20	Regulares com ressalva	22/09/2023
2019	5638.989.19	Irregulares	16/03/2023
2018	5297.989.18	Irregulares	21/10/2022

Observa-se a adequação da instrução processual, na medida em que foram respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Diante do perfazimento do devido processo e considerando as justificativas ofertadas pela Origem, o Ministério Público de Contas, opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

De início, o relatório de fiscalização aponta **ineficiente participação do Legislativo local quanto ao acompanhamento das políticas públicas municipais**, implementadas pelo Chefe do Poder Executivo. O Índice de Efetividade de Gestão do município – IEG-M evidencia o impacto dessa omissão. A manutenção do índice geral no pior patamar possível “C” indica deficiência na gestão - baixo nível de adequação -, a qual deveria ter sido monitorada e, tanto quanto possível, contida por uma efetiva atuação legislativa (ev. 15.61, fls. 2/3):

EXERCÍCIOS	2021	2022	2023
IEG-M	C	C	C
i-Planejamento	C	C	C
i-Fiscal	B	C	C
i-Educ	C	B	B
i-Saúde	C	C	B
i-Amb	C	C	C+
i-Cidade	B	B	B
i-Gov-TI	C	C	C

Ora, o monitoramento de políticas públicas executadas e demais atos de gestão realizados pelo Poder Executivo representa um dever inerente e indisponível dos Legislativos municipais, cuja relevante atribuição se encontra positivada no ordenamento pátrio, notadamente nos artigos 31, 70 e 166 da CF/1988. Além desses dispositivos, o contido no § 16 do art. 37 da Lei Maior também vincula o Parlamento local a essa importante missão^[3]. É preciso que a Câmara de Vereadores fiscalize diuturnamente o percurso dos recursos municipais, porque o controle externo incumbe primordialmente ao Legislativo, sendo tal missão tão importante quanto legislar para o arranjo institucional do Parlamento no ordenamento brasileiro.

Ademais, de acordo com o art. 48, §1º, inciso I da LRF e o art. 2º, II, da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades -, impende ao Legislativo local adoção de meios para efetiva participação popular quando da elaboração do orçamento municipal, carreando ao Poder Executivo as demandas colhidas, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas.

O **Controle Interno da Edilidade também apresenta falhas relevantes e reiteradas que podem comprometer a fidedignidade da gestão em exame**: (i) colegiado constituído por integrantes com formação distinta das qualidades técnicas essenciais ao bom desenvolvimento das atividades da área; (ii) ausência de segregação de função de servidor que integra de forma concomitante a ‘Comissão de Licitação’; (iii) relatórios elaborados possuem conteúdos formais, sem menção às impropriedades reiteradamente obstadas pela Corte Paulista de Contas em exercícios antecedentes. A despeito disso, os participantes da Comissão do Controle Interno percebem gratificação mensal, em que no exercício de 2023 o desembolso total foi de R\$ 96.131,98 (ev. 15.61, fls. 3/5).

Essas impropriedades verificadas no funcionamento do Controle Interno opõem-se ao contido no art. 74 da CF/1988 c/c art. 35 da Constituição Paulista, bem como afrontam as Instruções da Corte de Contas, notadamente, por mitigarem o acesso tempestivo de relevantes

dados e informações à gestão camarária. Afinal, o exercício ineficiente do controle interno em órgãos públicos pode acarretar uma série de riscos significativos, comprometendo a transparência e a *accountability* na gestão pública. A inépcia operacional do controle interno, portanto, pode levar a desvios de recursos, fraudes e corrupção, o que não apenas compromete a confiança da sociedade nas instituições, mas também pode resultar em sanções legais e administrativas para os gestores públicos. Em última instância, a falta de uma eficaz estrutura de controle interno tende a inviabilizar a identificação de irregularidades, prejudicando a capacidade de resposta às demandas sociais e a implementação de políticas públicas efetivas. Vale lembrar, por oportuno, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) concebe gestão fiscal responsável, entre outras dimensões, a partir de robustos parâmetros de controle interno dedicados a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar a dinâmica equilibrada das contas públicas, a exemplo da estimativa de impacto nas metas fiscais de renúncias fiscais e novas despesas, do dever de compensação caso haja tais impactos e do contingenciamento.

Outra reiterada falha refere-se à **concessão de revisão geral anual aos servidores camarários por meio de resolução legislativa**, em conflito, portanto, ao disposto expressamente no art. 37, X, da CF[4] e da Lei Orgânica local[5], na qual, em seu art. 19, IV - em fiel observância ao texto constitucional -, possui clara redação sobre a matéria, no sentido da obrigatoriedade de lei específica para efetivação do ato ora impugnado, *in verbis*:

Art. 19. Compete à Mesa, entre outras:

[...] IV - iniciativa de projeto de resolução que disponha sobre a criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, **e projeto de lei que disponha sobre fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Complementar Federal nº 101/2000, ou legislação posterior que vier substituí-la; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 2003) (grifamos)

De forma análoga, o texto legal é replicado no Regimento Interno camarário[6], de modo a reafirmar, uma vez mais, a necessidade de lei autorizativa para eventuais ajustes remuneratórios:

Art. 45. Compete à Mesa da Câmara privativamente, em colegiado:

[...] III - propor ao plenário projetos de **resoluções** que criem, transformem e extingam cargo(s), emprego(s) e função(ões) da Câmara Municipal, fixando por projeto de lei a(s) respectiva(s) remuneração(ões); (grifamos)

Igualmente censurável é a **reincidente concessão de gratificações aos servidores do Legislativo municipal**, em especial, pela participação em comissões – licitações, controle de patrimônio e informações ao cidadão. Cuidam de benefícios contrários ao interesse público em função da ausência de razoabilidade nos critérios aplicados para as

concessões, conquanto instituídos por diplomas legais locais. Os dispêndios anuais com tais gratificações foram da ordem de R\$ 454.303,78, equivalente a 7,33% do total gasto com a folha de pagamento camarário (ev. 15.61, fls. 9/13).

A agravar a situação, há relevante incidência de discricionariedade nas atribuições das vantagens. Os percentuais aplicados no pagamento das gratificações variam de 20% a 40% sobre o vencimento base do servidor (art. 154 da Lei Municipal nº 2.693/97). De acordo com o previsto no § 3º do mencionado artigo, há previsão de cada servidor poder acumular até 4 (quatro) gratificações, de modo que a remuneração adicional teria potencial de suplantar os vencimentos básicos, podendo configurar um dissimulado aumento remuneratório.

A partir da análise do rol de apaniguados, constatou-se no período que, entre os 10 beneficiários, três são ocupantes de cargos de livre provimento. Ocorre que a remuneração fixada já considera a dedicação exclusiva do nomeado para desempenhar as atribuições do cargo, não lhe cabendo a percepção de qualquer adicional, sob pena de ofender o princípio do interesse público, por contrariar os artigos 111 e 128 da Constituição Paulista.

A vedação ao pagamento da gratificação aos ocupantes de cargos em comissão também é objetada pelo Conselho Nacional de Justiça, que, em resposta à indagação da matéria, assim se pronunciou nos autos da Consulta nº 0002604-75.2011.2.00.0000^[7]:

[...] 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.

[...] Deste fato não ressaí para o servidor ocupante de cargo de provimento em comissão qualquer direito à percepção de qualquer outra gratificação estipendiária que não seja a sua própria remuneração, em geral, destacadamente superior a de seus colegas. (g.n.)

Com vistas a bem caracterizar o reiterado desarranjo da matéria, vale reproduzir excerto contido no voto do Exmo. Sr. Relator que ratificou a impugnação da prática em comento, quando da apreciação do apelo interposto pelo Legislativo de Bebedouro, TC-20108.989.21, ev. 34.3, fl. 8, decorrente da reprovação dos demonstrativos de 2019, *in verbis*:

Seguindo a cronologia de decisões, no exercício de 2015, verifica-se que, para mais de repetidos desacertos no quadro laboral, fulminaram a prestação de contas as gratificações concedidas, ainda que sob amparo de norma municipal, à revelia dos princípios da impessoalidade, da economicidade e da razoabilidade, com pagamentos superiores a R\$ 1,1 milhão para 35 dos 39 servidores sem a definição de critérios objetivos. (Destaques do MPC)

Mais recentemente e no mesmo sentido, o Exmo. Sr. Relator das contas do exercício de 2022 (TC-5017.989.22, ev. 50.3), na Sessão da Segunda Câmara, realizada em 26/09/2023, igualmente censurou a concessão de tais gratificações, dando destaque à reincidência da prática:

A despeito do cumprimento de relevantes aspectos no âmbito de análise das contas, na mesma linha do entendimento exposto pelo d. MPC, considero que as falhas relativas à concessão de gratificações diversas aos servidores da Câmara Municipal

comprometem a boa ordem dos demonstrativos, cabendo salientar o seu caráter reiterado.

A Fiscalização constatou o pagamento, em 2022, de “Gratificações pela Participação em Órgão de Deliberação Coletiva ou Comissão”, com fundamento no artigo 154 da Lei Municipal 2.693/1997 e alterações, sendo o desembolso total com esses benefícios correspondente a **R\$ 402.684,92**, conforme detalhamento que segue:

“**Gratificação por Participação na Comissão de Licitações**” - instituída por meio da Portaria nº 576/2016, sendo despendido o valor de R\$ 103.975,21, o qual se afigurou elevado frente à quantidade de 5 (cinco) processos licitatórios dos quais a Comissão efetivamente participou; além disso, devido ao porte da Câmara e ao reduzido número de licitações, não haveria razão para manutenção de Comissão Permanente composta por 3 a 6 integrantes (demonstrativo de fl. 13, evento 13.92);

“**Gratificação por Participação na Comissão de Recebimento e Baixa de Patrimônio**”, a qual teve suas atribuições regulamentadas pela Resolução nº 135/2012, alterada pelo artigo 1º da Resolução nº 177/2021. (Destaques do MPC)

Outro fator relevante cuida do julgamento das contas do Poder Executivo do exercício de 2021, em que o **Legislativo de Bebedouro desconsiderou o parecer desfavorável emitido pela Corte Paulista de Contas, ao arrepio do quanto preceituado no art. 31, § 2º da Constituição Federal e da sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 848.826/DF), com repercussão geral – Tema 835:**

Anotação Vinculada - art. 31, §2º da Constituição Federal - "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo **parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores** (RE 848.826, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-8-2016, P, DJE de 24-8-2017, Tema 835." (Destaques do MPC)

A atenta Fiscalização apurou que apenas sete votos foram no sentido de aprovação das referidas contas, enquanto seriam necessários oito votos, considerando que os 2/3 fixados pela Carta Maior representam 7,33 para Edilidades compostas por 11 membros. Impende destacar que essa fração numérica não pode ser desprezada pelo colegiado, devendo aplicar o arredondamento para o número inteiro imediatamente superior. Contrário sensu seria vilipendiar o quórum mínimo de 2/3, afinal, a maioria qualificada é um mecanismo de proteção da Administração Pública e da cidadania, posicionamento esse corroborado pela jurisprudência do Poder Judiciário, conforme excerto adiante:

Tratando-se, pois, **de número total de vereadores não divisível por três, é de se elevar o resultado para o primeiro número inteiro imediatamente a ele superior**, eis que, fosse “arredondado para baixo”, não seria atingido o quórum qualificado pretendido pela lei.

Simplificando, no caso específico dos autos a Câmara era composta por 13 (treze) membros, número que, aplicada a fração de dois terços (2/3), resulta em 8,66667.

Assim, é necessário, no mínimo, o voto de “8,66667 vereadores” para a reprovação de contas. **Inexistindo voto fracionário, e certo que apenas 8 vereadores não completariam o quórum, parece claro que o número mínimo de votantes para a reprovação tem de ser o de 9 (nove) representantes legislativos.**

Nesse sentido, irretocável a r. sentença que concedeu a segurança ao impetrante, eis que ilegal o ato praticado pelo Presidente da Casa de Leis.

Isso porque não é dado à administração pública reduzir quórum qualificado fixado pela Constituição Federal e reproduzido pela Lei Orgânica do Município de Curitiba. (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0012421-18.2022.8.16.0038 [0007814-30.2020.8.16.0038/0] - Fazenda Rio Grande - Rel.: DESEMBARGADOR ABRAHAM LINCOLN MERHEB CALIXTO - J. 18.02.2023; Destaques do MPC)

No mesmo sentido, o julgado a seguir igualmente vincula a estrita observância ao quórum qualificado de 2/3, devendo-se proceder ao arredondamento numérico imediatamente superior quando se tratar de fração, independentemente do tamanho desse resíduo fracionário. O decisum abaixo transcrito, aliás, impediu que vereador tivesse cassado seu mandato, em razão do não atingimento do quórum mínimo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. ATOS ADMINISTRATIVOS. PROCESSO DE CASSAÇÃO DE VEREADOR DO MUNICÍPIO DE CANELA. VOTO DO DENUNCIADO. DECRETO-LEI Nº 201/1967. MAIORIA QUALIFICADA NÃO ALCANÇADA. LIMINAR.

1. Segundo a Ata da Sessão Especial de Julgamento do Vereador agravante, **houve apenas sete (7) votos favoráveis à decisão de cassação de seu mandato, quando seriam necessários oito (8) para perfazer a maioria qualificada de dois terços dos edis** - cujo total, no Município de Canela, **é de 11 (onze), tudo consoante a disciplina legal do Decreto-lei 201/1967.**

2. O fato de ter sido colhido o voto do próprio Agravante, desfavorável naturalmente à sua própria cassação, em princípio não teve qualquer importância no resultado do julgamento. Note-se que o Decreto Lei nº 201/1967 não é expresse em impedir a participação do denunciado em seu julgamento e, muito menos, determina sua substituição por suplente no julgamento, o que então mantém, com ou sem o voto do Vereador denunciado, **a necessidade de que haja votos favoráveis à cassação de no mínimo 2/3 dos membros do Parlamento, ou seja, oito (em relação ao total de onze).**

3. Liminar concedida na origem. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (TJ-RS - AI: 5131210720228217000 CANELA, Relator: Eduardo Uhlein, Data de Julgamento: 23/11/2022, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: 30/11/2022, Destaques do MPC)

Com isso, a alteração promovida no Regimento Interno camarário em nada altera a falha em comento, pois, de acordo com o apurado pela Fiscalização (ev. 15.61, fl. 20), tal medida levada a efeito em 02/10/2023 é inequivocamente intempestiva, considerando ter ocorrido após aludida decisão colegiada (28/08/2023). A bem da verdade, a nova redação normativa é inconstitucional ao prever de forma expressa o quantitativo de ‘sete votos contrários’ para desconsiderar o parecer prévio emitido pela Corte de Contas, a despeito de ser inferior aos 2/3 exigidos na CRFB.

Quanto à possibilidade de reconhecimento pelo Tribunal de Contas de inconstitucionalidade de normas, vale lembrar que recente decisão do STF nos autos do Mandado de Segurança nº 25.888-DF reiterou o disposto na Súmula 347, com a seguinte redação: “*Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público*”.

Assim, diante do rol de graves apontamentos e, em especial, dada a ilegítima reprovação do parecer do Tribunal de Contas, promovida pelo Legislativo de Bebedouro, pugna este *Parquet* para remessa da matéria ao Ministério Público Estadual.

Ante o exposto, Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **artigo 33, inciso III, alínea 'b'** (infração à norma legal ou regulamentar), com proposta de aplicação de **multa**, conforme **artigos 36, parágrafo único, e 104, I e II**, todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.1.1** – desídia da Comissão Permanente responsável pela fiscalização de atos de gestão do Chefe do Poder Executivo, contrariando artigos 31, 70 e 166, todos da CRFB e dispositivos previstos na Lei Orgânica local e do Regimento Interno camarário;
2. **Item A.3** - inoperante Sistema de Controle Interno decorrente da elaboração de relatórios padronizados, deixando de apontar diversas ocorrências objetadas nestes autos e impedindo, desatendendo, assim, o art. 74 da CF, art. 35 da Constituição Paulista e as Instruções da Corte de Contas;
3. **Item B.5.1.2** – concessão de revisão geral anual aos servidores camarários por Resolução do Legislativo local, em oposição ao contido no art. 37, X, da CRFB, Lei Orgânica local, Regimento Interno camarário e sólida jurisprudência do STF;
4. **Item B.5.1.3** - concessão aos servidores camarários (efetivos e comissionados) de diversas gratificações desprovidas de interesse público e contrárias ao princípio da razoabilidade;
5. **Item E.4** – desconsiderado o parecer prévio desfavorável das contas municipais de 2021, emitido pelo TCESP, com quórum inferior aos 2/3 previstos constitucionalmente (art. 31, § 2º).

São Paulo, 16 de outubro de 2024.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

27

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

[2] Dados extraídos do item A.1.1 do relatório de inspeção (ev. 15.61, fl.3).

[3] Art. 37 [...]

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei." (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

[4] Art. 37 *Omissis*

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

[5] Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Bebedouro-SP/LeisOrganicas/0-1990> . Acessado em 14 out. 2024.

[6] Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Bebedouro-SP/Resolucoes/64-2002> . Acessado em 28 jul 2023.

[7] <http://www.cnj.jus.br/Infojuris12/Jurisprudencia.seam?jurisprudencialdJuris=41898&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-M30L-HC8T-75CX-51JS