

PROCESSO: 00004988.989.22-4
ÓRGÃO: ■ CAMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS (CNPJ 49.811.037/0001-99)
INTERESSADO(A): ■ FAUSTO MIGUEL MARTELLO (CPF ***.644.198-**) ■ LEANDRO CSEIMAN DOURADO (CPF ***.074.738-**) ■ **ADVOGADO:** (OAB/SP 220.498) / RODRIGO LAZARO DA SILVA CUNHA (OAB/SP 378.319)
ASSUNTO: Contas de Câmara - Exercício de 2022
EXERCÍCIO: 2022
INSTRUÇÃO POR: DF-02

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

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.

Retornam os autos ao *Parquet* de Contas após proposta ministerial de diligência voltada à notificação do gestor camarário substituto, em homenagem ao contraditório e à ampla defesa – ev. 65.1.

Para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”[\[1\]](#):

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS	
População	1.291.784
Nº de Vereadores	34
Gasto Total	R\$ 110.784.621,88
Gasto per capita	R\$ 85,76
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO

Superávit em relação à arrecadação municipal	94,01%
--	--------

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	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
Limites financeiros constitucionais – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	1,87%
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
RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO - Atendido o artigo 42 da LRF?	SIM
RESTRIÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO - Atendido o artigo 21, inciso II, da LRF?	SIM

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2021	6652.989.20	Em trâmite	-
2020	3957.989.20	Irregulares	-
2019	5609.989.19	Irregulares	-

2018	5268.989.18	Em trâmite	-
2017	6223.989.16	Irregulares	04/05/2023

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.

O bem elaborado relatório de inspeção demonstra **habitual superestimação orçamentária do Legislativo municipal**, de modo a contrapor o preceituado nos artigos 30 da Lei nº 4.320/1964 e 12 da LRF e a despeito de reiteradas recomendações expedidas pela Corte Paulista de Contas[2]. Para o exercício de 2022 foram estimados e repassados duodécimos no montante de R\$ 125.000.000,00, tendo sido apurados R\$ 8.983.801,44, a título de devolução. Além disso, tais recursos foram devolvidos ao erário municipal somente no último dia útil do exercício (ev. 14.64, fls. 5/6). Não bastasse isso, para o exercício de 2023 foram estimados R\$ 158.278.000,00, aumento equivalente a 26,62% em relação a 2022 (vide quadro abaixo).

Esse cenário descortina elevado custo de oportunidade com o empoçamento de recursos no Legislativo local e respectiva liberação apenas ao final do exercício. É danoso ao interesse público o fato de que tais sobras financeiras ficaram na “prateleira contábil” da Entidade em prejuízo de sua utilização tempestiva nas execuções de prioritárias políticas públicas municipais. Ainda que o excedente alocativo da Câmara seja restituído ao Executivo, tal prática ocorre de forma intempestiva e revela elevado custo de oportunidade, com potencial para comprometer a execução das políticas públicas ordinárias a cargo desse Poder. É inegável o círculo vicioso em que o Legislativo entesoura recursos municipais escassos, para somente devolvê-los no final do exercício financeiro, enquanto diversas políticas públicas locais restam comprometidas em seu custeio cotidiano.

Com propósito de melhor dimensionar esse ineficiente planejamento orçamentário, faz-se oportuno registrar a evolução anual dos valores destinados ao custeio das atividades do Legislativo local. O intuito é demonstrar a equivocada expectativa quanto à abundância de recursos disponíveis, com reflexo direto nos atos de gestão.

ano	custeio	variação
2018	R\$ 111.877.085,48	-
2019	R\$ 123.088.609,96	10,02%
2020	R\$ 129.400.274,24	5,13%

2021	R\$ 108.277.000,00	-16,32%
2022	R\$ 125.000.000,00	15,44%
2023	R\$ 158.278.000,00	26,62%
2024	R\$ 170.000.000,00	7,41%

Fonte: dados de 2018 a 2023 foram coletados dos respectivos relatórios de fiscalização. Ano de 2024, consoante Lei Municipal nº 8.229/2023.

Aludido superdimensionamento sequer está amparado por uma formal compreensão das normas reguladoras dos duodécimos. A bem da verdade, é preciso resguardar a alocação estritamente necessária ao cumprimento dos ditames constitucionais que regem a matéria, até porque o excesso financeiro tem o potencial de induzir de atos de gestão não consentâneos ao interesse público. No Legislativo de Guarulhos se verifica, uma vez mais, a manutenção de desarrazoado número de cargos de livre provimento, contrariando o disposto no art. 37, II e V, da CF/1988.

Sobre o assunto, a Fiscalização constatou **a reincidente distorção na composição do quadro de pessoal**, ao arrepio dos mandamentos constitucionais (ev. 14.64, fls. 8/15). O colegiado camarário de Guarulhos é composto por 34 Edis e conta com auxílio de 568 ocupantes de cargos de livre provimento, além dos 148 servidores efetivos para a realização de suas tarefas cotidianas, totalizando 716 colaboradores. A correlação de cargos *ad nutum* com o número de vereadores é de 16,71., Trata-se de um desarrazoado cenário, que impõe elevado custo no desenvolvimento das atividades camarárias, em assimetria aos princípios da moralidade, da eficiência e do interesse público.

Com o objetivo de melhor delinear essa duradoura irregularidade, o *Parquet* de Contas colaciona o quadro elaborado pela Fiscalização, que atesta – ao longo do tempo - a elevação no número de cargos de livre provimento em contraste com a redução no quantitativo de efetivos:

Exercício	Comissão	Efetivos	Total de cargos providos
2016	545	195	740
2017	547	163	710
2018	550	156	706
2019	537	148	685
2020	523	146	669
2021	549	154	703
2022	568	148	716

Fonte: ev. 14.64, fl. 10.

Acerca da relação comissionados/Edis, o Supremo Tribunal Federal, no ARE 1.208.780, ratificou acórdão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja tese restringe 01 (um) assessor por Edil ([Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533](#)):

*DECISÃO: No caso, verifico que os assuntos versados no recurso extraordinário (eDOC 22, p. 162) **corresponde ao tema 1010 da sistemática da repercussão geral, cujo paradigma é o RE-RG 1.041.210, DJe 4.12.2018, de relatoria do Ministro Dias Toffoli. Assim, determino a devolução dos autos ao tribunal de origem, para que observe o disposto nos artigos 1.039 a 1.041 do Código de Processo Civil.*** (ARE 1.208.780, Relator: Min. GILMAR MENDES, julgado em 28/05/2019, DJe-114 DIVULG 29/05/2019 PUBLIC 30-05-2019, Destaques do MPC)

O aresto da supracitada ACP permite melhor contextualização:

*“JULGO PROCEDENTE A ACÃO 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.**”* (Destaques do MPC)

Esse também é o posicionamento da digna SDG que, em grau recursal, pugnou pela manutenção da reprovação dos demonstrativos de 2020 da Edilidade, conforme se lê no excerto a seguir (TC-13272.989.23, ev. 38):

No mérito Excelência, sopeso que as **razões apresentadas não se revelam aptas a afastar o juízo de irregularidade** apurado na decisão combatida.

Neste sentido, se observa que não houve inovação frente às justificativas apresentadas ao juízo originário. Fato é que **permanece a manutenção do grande número de servidores em comissão no quadro de pessoal do Legislativo, matéria que vem sendo reincidentemente objeto de recomendações para a devida regularização**, o que não ocorreu a contento no exercício de 2020, ainda que algumas medidas tenham sido indicadas nos argumentos recursais do titular do Legislativo à época.

O teor da Decisão recorrida, **a quantidade de servidores comissionados tem se mantido elevada ao longo dos exercícios, superando, em muito, o número de colaboradores efetivos**, em evidente subversão à regra do artigo 37, II, da Constituição Federal, que prevê o ingresso no serviço público mediante concurso, limitando os postos de livre provimento às atribuições de chefia, direção e assessoramento

Demais, o anúncio da celebração de TAC no exercício posterior ao analisado (2021) com o *Parquet* Estadual apenas corrobora o acerto da Decisão ora enfrentada, visto que tal instrumento reconhece que o número de cargos em comissão se mostrava não condizente com as necessidades dos Vereadores. (Destaques do MPC)

Idêntica interpretação constou de forma expressa no julgamento das contas de 2017 do Legislativo de Guarulhos, pela Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, *in verbis*:

Nesse sentido, a comprometer a regularidade dos demonstrativos, as falhas relacionadas ao quadro de pessoal se destacam, tendo em vista o excesso de postos de livre provimento ocupados e a falta de adequação do grau de escolaridade de cargos em comissão, deixando a Câmara Municipal de conferir efetividade às disposições do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal. (grifos originais)

Nota-se, a esse respeito, que a apreciação da matéria, no âmbito das contas, não é inédita neste Tribunal, cujo panorama restou bem caracterizado no julgamento das contas de 2013 (TC-000250/026/13 – 1ª Câmara – Sessão de 26/05/16 – Conselheiro Relator Renato Martins Costa – Acórdão publicado no DOE de 26/05/16 – Trânsito em julgado em 04/11/16), cujos demonstrativos foram reprovados, sendo consignadas, naquela oportunidade, as reiteradas recomendações expedidas em exercícios anteriores em relação às referidas impropriedades, como se verifica na seguinte passagem de interesse do voto condutor:

[...] Também vale acrescentar que este Tribunal desaprovou as contas do Legislativo de 2014 (TC-002655/026/143 – 2ª Câmara – Sessão de 25/10/16 – Conselheiro Relator Sidney Estanislau Beraldo – Acórdão publicado no DOE de 06/12/16 – Trânsito em julgado em 16/05/19) e 2016 (TC-005033.989.16-1 4 – 1ª Câmara – Sessão de 08/09/20 – Conselheiro Relator Sidney Estanislau Beraldo – Acórdão publicado no DOE de 31/10/20), **tendo em vista a reincidência das falhas apuradas na estrutura funcional da edilidade**, sendo deste último decisório o seguinte destaque, com a omissão das correspondentes notas de rodapé, considerando que a composição do quadro de pessoal ora em análise muito se assemelha ao do ano anterior, cujo exercício foi apreciado, nos termos da referida decisão prolatada em primeira instância de julgamento [...] (Destques do MPC)

É controverso, nesse contexto, o intento do gestor camarário das presentes contas de falsear a relação de proporcionalidade entre efetivos e comissionados, elevando o número de cargos de provimento efetivo, mediante edital de concurso público com oferta de 278 novas vagas, sem qualquer correlata redução no número de servidores de livre provimento. Esse assunto foi tratado nos autos do TC-11508.989.22, onde foi julgada procedente a representação e determinado à Câmara Municipal a sustação do certame. Entre os argumentos apresentados no referido feito, o gestor alegou que o propósito era dar consonância aos normativos locais quanto à proporção entre cargos efetivos e os de livre provimento, bem como sustentou que prévio estudo de impacto orçamentário teria supostamente demonstrado viabilidade de implantação da medida (ev. 36.1, do TC-11508.989.22).

Aludida ineficiência alocativa decorre do excesso de recursos financeiros. Afinal, sob os mantos da discricionariedade administrativa e da disponibilidade orçamentária alega-se válido majorar quadro de servidores camarários, ainda que não haja real demanda do serviço que justifique tal inchaço no quadro de pessoal da Câmara.

Ainda sobre falhas na gestão de pessoas da Edilidade, a inconsistência das informações prestadas pela Origem dificulta a inspeção do Controle Externo, além de afrontar o princípio da transparência. Os dados informados no Sistema Audep pela Jurisdicionada não gozam de necessária fidedignidade. Trata-se de impropriedade recorrente, verificada desde as contas de 2017 (ev. 14.64, fls. 13/15).

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, II e VI**, todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** - previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, eis que, no exercício, a devolução alcançou o patamar de R\$ 8.983.801,44, em ofensa ao artigo 30 da Lei nº 4.320/64 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não bastasse isso, aprovou orçamento para 2023, elevando a previsão de repasses para **R\$ 158.278.000,00**, equivalente a 26,62% superior ao exercício em exame;
2. **Item B.5** - desarrazoado quantitativo de servidores comissionados em relação à estrutura colegiada de Edis, contrariando o art. 37, II e V, da CRFB, as diretrizes traçadas pela Corte de Contas e entendimento do STF.

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, especialmente nos seguintes pontos:

1. **Item A.1** – adote medidas visando estimular maior participação de munícipes nas audiências públicas, em prestígio ao art. 48, §1º, I, da LRF;
2. **Item A.1.2** – institua diretrizes para adequado funcionamento da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, notadamente sobre a fiscalização da execução orçamentária realizada pelo Chefe do Poder Executivo local;
3. **Itens B.5.1 e D.2** - encaminhe informações escoreitadas junto ao Sistema AUDESP, especialmente quanto aos dados do Quadro de Pessoal, em observância ao princípio da transparência;
4. **Item B.5.2.4.3** – adote medidas efetivas visando restituição ao erário de débitos imputados a servidores e ex-servidores;
5. **Item C.1.3** – busque sanar as controvérsias relativas à rescisão do contrato nº 3/2021, de modo a evitar maiores dispêndios ao erário;
6. **Itens B.5.1, B.5.2 e D.2** - encaminhe informações escoreitadas junto ao Sistema AUDESP, especialmente quanto aos dados do Quadro de Pessoal, em observância ao princípio da transparência;
7. **Item D.1** - sane as falhas apontadas, implementando os ajustes indicados para maior transparência das informações que devem ser disponibilizadas à população, em atendimento ao Princípio Constitucional da Transparência (art. 8º, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei nº 12.527/2011) e ao disposto no Comunicado SDG nº 29/2018[3].

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem 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 Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

São Paulo, 18 de junho de 2024.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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

[2] TC-6223.989.16, TC-5609.989.19.

[3] **Comunicado SDG nº 029/2018, publicado no D.O.E. em 13/09/2018 e 26/09/2018.**

A Secretaria-Diretoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA que as dependências da fiscalização, em atenção ao princípio constitucional da transparência e da legislação em vigor, estão orientadas a visitarem, periodicamente, as páginas eletrônicas de todos os Poderes, Órgãos e Entidades do Terceiro Setor, sujeitas às respectivas jurisdições, fazendo constar dos correspondentes relatórios eventuais descumprimentos às referidas normas.

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-C99J-15MH-50HD-79D3