



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
1ª Procuradoria de Contas**

TC-5049/989/16-3  
Fl. 1

<b>Processo nº:</b>	TC-5049/989/16-3
<b>Câmara Municipal:</b>	Santos
<b>Presidente da Câmara:</b>	Manoel Constantino dos Santos
<b>Período:</b>	01.01.2016 a 31.12.2016
<b>População estimada (01.07.2016):</b>	434.359
<b>Exercício:</b>	2016
<b>Matéria:</b>	Contas anuais

Em exame, nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, artigo 33, inciso II, da Constituição Estadual, e artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 709/1993, julgamento das contas em epígrafe.

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
Despesa de pessoal em dezembro do exercício	2,73%
Atendido o limite constitucional da despesa total?	SIM
Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento	40,99% <sup>1</sup>
Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Despesa Total com remuneração dos vereadores	0,18% <sup>2</sup>
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada?	NÃO
Pagamento de Sessões Extraordinárias?	NÃO
Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	SIM
Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Atendido o artigo 42, da LRF?	SIM
Atendido o artigo 21, parágrafo único, da LRF?	SIM

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** das contas, com recomendações.

<sup>1</sup> Conforme quadro de fls. 07 do relatório da Fiscalização.

<sup>2</sup> Conforme quadro de fls. 09 do relatório da Fiscalização.



A despeito das ponderadas conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 60.1), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

A diligente Fiscalização apontou em seu relatório (evento 15.38) que os **repasses financeiros recebidos pela Origem foram superestimados** (R\$83.733.000,00), ocorrendo considerável devolução de duodécimos ao final do exercício (R\$24.158.257,97), correspondendo a 27,53% do total recebido, em dissonância, portanto, com os artigos 29 e 30 de Lei nº 4.320/1964, c/c o artigo 12 da LRF.

Tal ocorrência já fora repudiada pelo MPC nas contas relativas ao exercício anterior (TC-0921/026/15), também a cargo desta Procuradoria, sugerindo-se, naquela oportunidade, nova notificação do responsável, uma vez que a matéria não havia sido inicialmente relacionada entre as falhas, merecendo idêntico destaque:

*“Apesar do relevante valor devolvido a título de duodécimos, o resultado financeiro no exercício examinado foi deficitário em R\$ 970.866,58, denotando, portanto, ausência de planejamento orçamentário e financeiro da Origem, em ofensa ao art. 1º, §1º, da LRF.”*

No presente exercício, o resultado financeiro foi novamente deficitário, desta feita, em R\$1.038.927,07.

O Responsável, em suas justificativas, limita-se a informar que “[...] o equívoco indicado neste item, no quanto toca de crédito de duodécimos será devidamente sanado por ocasião do encerramento do presente exercício financeiro” (evento 40.1, fls. 03).

Oportuno salientar, entretanto, que, após suscitada pelo MPC, a matéria ensejou o julgamento de irregularidade das contas de 2015, nos termos do voto exarado pelo Exmo. Cons. Sidney Estanislau Beraldo (fls. 106/119 - DOE de 08/12/18):

*Segundo anotou a Fiscalização no item “**Histórico dos Repasses Financeiros Recebidos**”, a Câmara vem projetando, desde 2013, crescente aumento da dotação designada resultando em sucessivas devoluções de duodécimos ao Executivo, o que caracteriza ausência de planejamento mais apropriado, de acordo com as reais necessidades orçamentárias do Legislativo.*

*Verifica-se que os percentuais de devolução de recursos nos últimos exercícios foram reiteradamente elevados, denotando que a previsão orçamentária não vem seguindo as orientações contidas na Lei nº 4.320/64, em especial o artigo 30, que determina seja a estimativa da receita baseada na arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos, evitando-se, assim, orçamentos fictícios que não condizem com as reais necessidades orçamentárias do Órgão.*

*Ademais os repasses financeiros (v. nota de rodapé nº 1) mostraram-se excessivos (R\$ 76.829.992,00) proporcionando devolução de duodécimos no final do exercício*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
1ª Procuradoria de Contas**

TC-5049/989/16-3
Fl. 3

(R\$ 18.958.964,76), equivalente a 24,68% do total recebido, em afronta aos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

*Tal prática pode dissimular o atendimento ao limite constitucional para gastos com folha de pagamento, cujo cálculo para se apurar o percentual de 70% tem por base o valor bruto repassado. Nota-se que nas presentes contas a despesa com folha de pagamento atingiu o patamar de 68,33%, muito próximo do referido teto, a sugerir que a Câmara está se beneficiando de tal majoração para tangenciar referido limite, como bem sinalizou o Ministério Público de Contas.*

*Por outro lado, as alegações apresentadas pela defesa não enfrentaram os motivos que levaram à crescente superestimativa da receita, para a qual nenhum argumento convincente foi oferecido.*

*Limitou-se apenas a sustentar que "...o que fora pontuado será tomado em conta pelos departamentos envolvidos..".*

*Em pesquisa realizada no relatório da Fiscalização das contas do exercício de 2016, verifiquei que do valor projetado para o referido exercício, de R\$ 83.733.000,00, foram devolvidos R\$ 24.157.257,97, representando 27,53%, o que demonstra a inércia da Administração em dar fiel atendimento às disposições legais.*

*Nesse contexto, considero que o recorrente excesso de repasses não comporta relevamento, lembrando que a correta estimativa da receita é medida de prudência fiscal que concorre para o equilíbrio das contas e evita gastos acima do necessário. (g.n.).*

Conforme se verifica, persiste no exercício examinado a mesma ocorrência censurada pelo órgão Ministerial e responsável pela reprovação dos demonstrativos de 2015, confirmando a percuciente pesquisa levada a efeito pelo então Relator, que já antevia a inércia da Administração também no exercício de 2016.

Além disso, não bastasse a gravidade da reincidente falha, a instrução indica que a devolução de duodécimos tem sido realizada em rubrica indevida (evento 15.28, fls. 05/06), prejudicando o IEGM do município.

Adotando-se a mesma sistemática que o eminente Relator dos demonstrativos de 2015, compulsando o Relatório da Fiscalização das contas relativas ao exercício de 2017 (TC-6239/989/16-3) verifica-se que a previsão orçamentária continua num incessante crescimento, tanto que superou os R\$89.000.000,00, denotando que, a despeito de todas as recomendações já exaradas pela Corte de Contas, a superestimativa persiste.

Com relação ao apontamento feito no item **D.3.1 – Quadro de pessoal**, a defesa informa a aprovação da Lei Complementar 951, de 29 de dezembro de 2016 (ou seja, ainda dentro do exercício em exame), que definiu as atribuições dos cargos comissionados da Edilidade



evento 40.5). Todavia, é oportuno esclarecer que referida lei foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público Estadual.

Referida ADI foi julgada em 07.02.2018, tendo seu acórdão recebida a seguinte

ementa:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTOS. LEI COMPLEMENTAR Nº 951, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016. IMPUGNAÇÃO À CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS. INCISOS II, III, IV, V, VII, IX, XI, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, DO ART. 3º E ANEXO V.*

*CAUSA DE PEDIR ABERTA APRECIÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE, NÃO APENAS SOB O ENFOQUE DA CAUSA DE PEDIR VEICULADA NA INICIAL, MAS À LUZ DA AFRONTA DE QUALQUER DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL PERTINENTE POSSIBILIDADE.*

*A ação direta de inconstitucionalidade é processo em que a causa de pedir é aberta, permitindo ao magistrado, apreciar a (in)constitucionalidade de determinada norma ou dispositivo, não apenas sob o prisma da causa de pedir veiculada na inicial, mas à luz da afronta de qualquer dispositivo constitucional pertinente.*

*INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AS NORMAS RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO DOS SERVIDORES DA CÂMARA SÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO, QUE O EXERCE POR MEIO DA EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL QUE AO TRATAR DE QUESTÕES RELATIVAS AO SEU QUADRO DE SERVIDORES, DEVE VALER-SE DE RESOLUÇÃO (ARTIGOS 20, INCISO III, E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). A MATÉRIA TRATADA NOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS SEGUIU O PROCESSO LEGISLATIVO REPORTADO ÀS LEIS EM SENTIDO ESTRITO. INADMISSIBILIDADE.*

*INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA.*

*A organização dos servidores da Câmara Municipal deve ser feita, nos termos do artigo 20, inciso III, da Constituição Estadual, aqui aplicada por simetria, nos termos do artigo 144, da Constituição Bandeirante, mediante edição de Resolução, sob pena de afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Reserva-se à Lei em sentido estrito, no entanto, a questão relativa à remuneração ou outras vantagens remuneratórias desses servidores.*

*INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CARGOS CUJAS CARACTERÍSTICAS NÃO ATENDEM OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA PROVIMENTO EM COMISSÃO. INFRINGÊNCIA AO ARTIGO 37, INCISO V, DA CF E ARTIGOS 115, INCISO V E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.*

*A criação de cargos em comissão sem as características de cargo de confiança, com atribuições de chefia, direção ou assessoramento, configura inconstitucionalidade por violação ao artigo 37, inciso V, da CF e artigos 115, inciso V e 144, da Constituição Estadual. Portanto, sob tais fundamentos, são inconstitucionais os dispositivos normativos que criaram os cargos de: “Assistente de Gabinete da Presidência”, “Coordenador de Comunicação Institucional”, “Coordenador de Áudio e Vídeo”, “Coordenador de Cerimonial e Evento”, “Assistente de Gabinete da 1ª Vice-Presidência”, “Assistente de Gabinete da 2ª Vice-Presidência”, “Assistente de Gabinete da 1ª Secretaria”, “Assistente de Gabinete da 2ª Secretaria”, “Diretor Administrativo”, “Chefe de Departamento de Recursos Humanos”, “Chefe de Departamento de Administração e Finanças”, “Chefe de Departamento de Infraestrutura e Manutenção”, “Pregoeiro”, “Diretor Legislativo”, “Chefe de Departamento de Assessoria Legislativa”, “Chefe de Departamento de Administração Legislativa” e “Diretor de Tecnologia da Informação”.*

*III. CARGO DE SUPERVISOR DE APOIO JURÍDICO, COM CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS DA ADVOCACIA PÚBLICA. FUNÇÃO TÉCNICA. ATIVIDADE DE ADVOCACIA PÚBLICA. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 98 A 100, 111, 115, INCISOS I, II E V, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.*

*Da descrição das atribuições do cargo de Diretor Jurídico, o que se constata é que, na realidade, o cargo tem atribuições próprias da advocacia pública, de natureza técnica, para o qual não se exige a confiança, a fidúcia, do superior hierárquico, motive pelo qual não pode ser provido como cargo em comissão, demissível ad nutum, mas cujo provimento deve se dar mediante concurso público. Precedentes deste E. Órgão Especial neste sentido.*

*PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2183808-81.2017.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 07.02.2018)*



Tendo em vista a modulação dos efeitos temporais da decisão da referida ADI, cuja eficácia iniciou apenas a partir de 120 (cento e vinte) dias contados da data do julgamento (07.02.2018), o Ministério Público de Contas considera que tal matéria não deve afetar as contas em análise (2016), devendo, todavia, ser objeto de análise no exercício de 2018.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **artigo 33, inciso III, alíneas 'b'** (infração à norma legal ou regulamentar), com proposta de aplicação de **multa**, conforme determina o parágrafo único do artigo 36, ambos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelo seguinte motivo:

1. **Item B.1.1** – reiterada previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa aos artigos 27 a 31 da Lei nº 4.320/1964 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de devoluções de duodécimos em rubrica indevida.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão da Vereança nos seguintes pontos (alertando-se os gestores, desde já, que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo de irregularidade das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar Estadual 709/1993):

1. **Item A.3** – promova o total saneamento das falhas apontadas na Fiscalização Ordenada, implementando os ajustes indicados para maior transparência às informações que devem ser disponibilizadas à população, bem como avalie a pertinência de adesão ao programa “Brasil Transparente”, da CGU<sup>3</sup>, como forma célere, eficiente e econômica de dar correto cumprimento aos mandamentos da Lei de Acesso à Informação que urge ser regulamentada;
2. **Item B.4.2.1** – no tocante às despesas realizadas pela Câmara Municipal sob o regime de adiantamento, observe os comandos do art. 68 da Lei nº 4.320/1964, da Deliberação TC-A-42.975/026/08 e da Súmula 46 deste Tribunal, bem como ao disposto na legislação local, a fim de garantir a transparência, economicidade e razoabilidade nos gastos públicos;
3. **Itens B.5.2 e D.2** – obedeça aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/1964), bem como encaminhe dados fidedignos ao sistema AUDESP;
4. **Item C.2.2** – designe servidores para fiscalizar a execução dos contratos da Administração, exercendo efetivamente seu poder-dever, em atenção ao art. 67 da Lei de Licitações;
5. **Item D.5** – encaminhe ao Tribunal os documentos exigidos pelo Sistema AUDESP dentro dos respectivos prazos fixados nas Instruções TCE nº 02/2016.

---

<sup>3</sup> <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
1ª Procuradoria de Contas**

TC-5049/989/16-3
Fl. 6

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, inc. I, da Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

São Paulo, 16 de abril de 2019.

**RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA**  
Procurador do Ministério Público de Contas

/IBCS/S

✚