



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

Processo nº:	eTC - 5242.989.18-4
Câmara Municipal:	Mongaguá
Presidente da Câmara:	Rodrigo Cardoso Biagioni
Período:	01.01.2018 a 11.05.2018 19/07/2018 a 17/08/2018 31/10/2018 a 31/12/2018
Presidente da Câmara:	Carlos Silva Santos Neto
Período:	12/05/2018 a 18/07/2018 18/08/2018 a 30/10/2018
População estimada:	53.384
Exercício:	2018
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal, art. 33, inc. II, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. III, da Lei Complementar Estadual 709/1993, julgamento das contas em epígrafe. Preliminarmente, com o objetivo de melhor contextualizar o Legislativo sob análise, compete-nos trazer aos autos dados constantes do “Mapa das Câmaras”¹, ferramenta elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

CÂMARA MUNICIPAL DE MONGAGUÁ	
População do Município	55.731 ²
Nº de Vereadores	13
Nº de Servidores	47 ³
Gasto per capita (exceto despesa de capital)	R\$ 148,82
Gasto Total (exceto despesa de capital)	R\$ 8.293.735,16

1

<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ACamara%3Acamara.wcdf/generatedContent?password=zero&userid=anony>

² 53.384 habitantes, no relatório da Fiscalização.

³ 45 servidores, no relatório da Fiscalização.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
5ª Procuradoria de Contas

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

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

SÍNTESE DO APURADO

ITENS	
Despesa de pessoal em dezembro do exercício	3,13%
Atendido o limite constitucional da despesa total?	SIM
Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento	61,07%
Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Despesa Total com remuneração dos vereadores	0,75%
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada?	NÃO
Pagamento de Sessões Extraordinárias?	NÃO
Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	PREJUDICADO
Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Atendido o art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM
Atendido o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM

Notificada, conforme despacho publicado no DOE na data de 13/07/2019 (*Evento 16*), em observância às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o ex-Presidente Sr. Carlos Silva Santos Neto veio aos autos para solicitar dilação de prazo (*Evento 22*). Deferida a dilação, o ex-Presidente Sr. Rodrigo Cardoso Biagioni e, em seguida, o Sr. Carlos Silva Santos Neto, apresentaram razões de seu interesse (*Eventos 30 e 37, respectivamente*). Dispensada a oitiva da ATJ, os autos vieram ao MPC.

Ao analisar a matéria em exame, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** das contas. Em seu relatório (*Evento 9.88*), a Fiscalização consignou inúmeras ocorrências, dentre as quais merecem destaque:

- i. **A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:** A Câmara não realizou audiências para debater os três planos orçamentários;
- ii. **A.2 – CONTROLE INTERNO:** o Sistema de Controle Interno não foi regulamentado; não apresentou relatórios periódicos, normas de procedimentos, planejamento dos roteiros de acompanhamento, entre outros documentos;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

- iii. **B.1.2 - RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL:** a Câmara Municipal de Mongaguá não encaminhou documentação justificando satisfatoriamente o resultado financeiro ajustado (R\$ 2.700,00 negativos); diversas pendências decorrentes de ausência de lançamentos contábeis;
- iv. **B.1.3. - GESTÃO DOCUMENTAL:** não foram apresentados diversos processos de despesa à Fiscalização, que totalizaram o valor de R\$ 421.464,11;
- v. **B.4.2.1. - REGIME DE ADIANTAMENTO:** diversas falhas em despesas sob o regime de aditamento, dentre as quais destacam-se: ausência de parecer do Controle Interno acerca da legitimidade dos gastos nos processos analisados; comprovação de despesas por meio de documentos sem valor fiscal; apresentação de cupons fiscais evidenciando gastos desamparados de justificativa; falta de modicidade em gasto com refeição;
- vi. **B.4.2.4. - PAGAMENTOS DE ADIANTAMENTOS SALARIAIS E DE 13º SALÁRIO SEM OS RESPECTIVOS DESCONTOS EM FOLHA DE PAGAMENTO:** despesas empenhadas como adiantamentos salariais ou de 13º Salário, sem os respectivos descontos em folha de pagamento; dispêndios com adicional de férias (1/3 de férias e abono constitucional), empenhados e pagos indevidamente, sem lançamento em folha de pagamento (valor total de R\$ 213.824,59);
- vii. **C.1.1. - FALHAS DE INSTRUÇÃO:** ausência de quadro comparativo de preços das propostas; ausência de gestor designado;
- viii. **D.3.1 - QUADRO DE PESSOAL:** a solução adotada pela Câmara Municipal de Mongaguá para reduzir o percentual de cargos comissionados existentes no quadro de pessoal foi por meio do aumento dos cargos efetivos de 18 para 52, aumento do número de funções gratificadas (de uma para 11) e da redução dos comissionados de 45 para 35, nos termos da Lei Municipal nº 2.787/2016, podendo acarretar futuro desequilíbrio da Gestão Fiscal da Câmara Municipal de Mongaguá; mantida a exigência de comprovação de nível médio completo, ensino fundamental completo e alfabetizado, em dissonância com a jurisprudência desta Corte de Contas;
- ix. **D.3.1.2. - CARGOS OCUPADOS – POSIÇÃO EM 31/12/2018:** os cargos em comissão correspondem a 84,44% do total de vagas preenchidas; não há exigência de conhecimento e nível de escolaridade compatíveis com a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

complexidade das atribuições relacionadas às funções de direção, chefia e assessoramento;

- x. **D.3.1.3. - CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES SEM CRITÉRIOS OBJETIVOS A OCUPANTES DE CARGOS EXCLUSIVAMENTE COMISSIONADOS:** gratificações concedidas independentemente de critérios objetivos, como mérito, resultado, etc...
- xi. **D.3.1.4. - PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS E GRATIFICAÇÃO AOS INATIVOS E PENSIONISTAS:** houve pagamento de gratificação e horas extras a servidores aposentados; mesmo após a negativa de registro por parte da Corte de Contas, a Câmara Municipal de Mongaguá manteve os pagamentos de aposentadoria ao Senhor Geraldo Fialho de Araujo e a Senhora Theotonilia Alves de Alcantara (TC-013526/026/02, Relator Dr. Edgard Camargo Rodrigues, decisão com trânsito em julgado em 02/03/2006);
- xii. **ITEM D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:** diversos processos de despesas não apresentados à Fiscalização, desatendendo ao artigo 25, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993; descumprimento das Instruções nº 02/2016 e de recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Além do mais, a Fiscalização sugeriu a **devolução de R\$ 284.042,72, por se tratarem de gastos sem qualquer comprovação de legitimidade e finalidade pública**, consoante tabela abaixo:

DESPESA	VALOR
Pagamentos de despesas com contas de consumo inexistentes	R\$ 60.169,91
Pagamentos de adiantamento salarial e/ou de 13º salário desprovidos dos respectivos descontos em folha ordinária e pagamentos indevidos de abonos de férias	R\$ 213.824,59
Despesas não comprovadas com depósitos em contas bancárias de servidores da Câmara Municipal de Mongaguá	R\$ 8.340,27
Despesa sem comprovação da legitimidade do gasto (depósitos de pagamentos de fornecedores em conta bancária de servidores do Legislativo)	R\$ 400,00
Pendências em conciliação bancária decorrentes de ausência de lançamento contábil, não esclarecidas satisfatoriamente pela Câmara Municipal.	R\$ 965,92
Multas e juros pelo recolhimento de encargos sociais em atraso	R\$ 342,03
TOTAL	R\$ 284.042,72



Diante disso, o Ministério Público de Contas entende que os esclarecimentos ofertados pela Origem não tiveram o condão de afastar as irregularidades apontadas pela Fiscalização.

Com relação ao **item A.1 (planejamento das políticas públicas)**, os responsáveis atribuíram as ausências de audiências para debater os três planos orçamentários à impossibilidade de agenda junto ao Poder Executivo, cujo Chefe foi preso pela Polícia Federal, culminando na assunção do Comando da Cidade, interinamente, pelo Chefe do Legislativo. Em que pese as alegações da Origem, é imperioso que a Edilidade realize audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos orçamentários. Além do mais, é importante que haja incentivo e ampla divulgação de seus atos à população, criando, aos poucos, uma cultura responsável e participativa por parte dos habitantes de Mongaguá na elaboração do orçamento municipal, em observância ao art. 48, § 1º, inciso I, da LRF⁴ (Transparência da Gestão Fiscal) e aos arts. 4º, inciso III, alínea "f"⁵ e 44 da Lei 10.257/2001⁶ (Gestão Orçamentária Participativa).

Quanto ao **item A.2 (controle interno)**, a Origem se limitou a dizer que o Controle Interno foi desempenhado de forma adequada, e que não foram apresentadas providências porque não foram constatadas ocorrências

⁴ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

⁵ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III - planejamento municipal, em especial:

[...]

f) gestão orçamentária participativa;

⁶ Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.



nos relatórios encaminhados pelos setores ou nos registros correlatos, situação atestada pela responsável na época Sra. Daniela de Souza Oliveira, ocupante de cargo efetivo (procuradora) e de função gratificada de Diretora Geral até o dia 11/12/2018. Por meio da Portaria nº 19 de 17 de janeiro de 2019 (*Evento 9.5, p.1*), a servidora foi afastada preventivamente por 60 dias do exercício do cargo de Procuradora Jurídica, sem prejuízo de seus vencimentos, por conta de instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar. Conforme disposto na Portaria nº 83, de 09 de maio de 2019, em 10 de maio de 2019 a servidora reassumiu o cargo de procuradora (*Evento 9.5, p.2*), sendo que o cargo efetivo de Controlador Interno foi assumido pelo Sr. Ricardo Francisco dos Santos Rodello. Sobre o Sistema de Controle Interno, cabe-nos fazer uma observação.

O Controle Interno está insculpido nos arts. 31 e 74 da CF e art. 35 da Constituição Paulista. O sistema reveste-se de papel basilar para o aprimoramento da gestão e da essencialidade da definição das atribuições, competências, rotinas, procedimentos, prazos e responsabilidades. No caso de inadequada estruturação ou ausência do sistema de controle interno, ressalta-se que tal impropriedade enseja mitigação da fiscalização e transparência da gestão pública. A obstrução à relevante tarefa do controle interno exclui a análise minudente da execução orçamentária da Origem, orientando, inclusive, no redirecionamento das ações cotidianas, evitando-se dispêndios de recursos imprescindíveis. Atualmente, o Livro III das Instruções 02/2016 (vigentes a partir de 04.08.2016), trata da matéria:

LIVRO III - DO CONTROLE INTERNO

Art. 49. O(s) responsável(eis) pelos controles internos dos Poderes, Órgãos e Entidades mencionados no art. 1º destas Instruções, a mando dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem assim do art. 35 da Constituição Estadual, do artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e também do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte, manterão arquivados na origem todos os relatórios e pareceres exarados no cumprimento das funções constitucionais e legais atribuídas ao controle interno, quais sejam:

- I - avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados;*
- II - comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;*
- III - comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados;*
- IV - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

V - apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional;

VI - em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal;

VII - atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados.

Art. 50. Os responsáveis pelos Poderes, Órgãos e Entidades, para atendimento ao disposto nestas Instruções, sistematizarão as atividades de controle interno, as quais incluirão, dentre outras, a obrigatoriedade de prestação de informações e esclarecimentos dos setores da Administração mediante o preenchimento de relatórios padronizados para subsidiar o relatório periódico do controle interno.

§ 1º Deverão ser mantidos à disposição da fiscalização os planejamentos dos roteiros de acompanhamento do controle interno, porventura existentes e aprovados pelo responsável, consubstanciados em planos anuais ou plurianuais.

§ 2º A adequada instituição do correspondente órgão de controle interno é medida que será verificada por ocasião da fiscalização levada a efeito pelo Tribunal de Contas, com repercussão no exame das contas anuais.

Art. 51. Ocorrendo qualquer ofensa aos princípios consagrados no artigo 37 da Constituição Federal, deverá o fato ser comunicado a este Tribunal, impreterivelmente, até 03 (três) dias úteis da conclusão do relatório ou parecer respectivo.

Cumprido anotar, ademais, a aprovação da Resolução 05/2014 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, que estabeleceu diretrizes concernentes à missão dos Tribunais de Contas de estimular a implantação e de avaliar o desenho e o funcionamento do Sistema de Controle Interno dos jurisdicionados⁷. Também a ressaltar a importância do tema, vale anotar que a ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro elegeu como uma de suas ações prioritárias para 2016 a criação de diretrizes para implantação e efetivo funcionamento dos controles internos⁸. Como se vê, o tema é de maior relevância. Exigência direta de importantes dispositivos constitucionais e legais, o Sistema de Controle Interno não pode ser relevado a segundo plano pelo ente, não sendo escusável que ainda não o tenha implantado de maneira a desempenhar suas atribuições de forma efetiva.

Cotejando o exposto ao presente caso e considerando a importância do Sistema de Controle Interno, sua implementação deficiente, comprovada diante da ausência de relatórios periódicos, normas de

⁷ Disponível em <http://www.atricon.org.br/normas/resolucoes-normativas/resolucao-atricon-no-052014-controle-interno-dos-jurisdicionados/>

⁸ Conforme <http://enccla.camara.leg.br/acoes>.



procedimentos e do planejamento dos roteiros de acompanhamento, acaba por enfraquecer o controle (por este ser então realizado preponderantemente pelo Controle Externo, invertendo a lógica fixada no art. 74, § 1º da CF). Posto isso, entende o MPC que a Origem deve proceder à imediata adoção de providências para se adequar ao disposto nos arts. 31 e 74, da CF/88, e no art. 50 das Instruções nº 02/2016.

No que tange ao **item C.1.1 (falhas de instrução)**, especialmente a ausência de gestor designado e de quadro comparativo de preços das propostas, a Origem se absteve de qualquer comentário. A ausência de gestor designado pela Administração, em inobservância ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/1993, impede a correta fiscalização da execução do objeto, sendo impossível de se aferir a paridade entre o planejado e o executado, retardando a adoção de medidas para sanar eventuais falhas observadas, em afronta aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade. Por sua vez, a ausência de quadro comparativo de preços das propostas, além de incompatível com o art. 83, inciso III, alínea 'h', das Instruções nº 02/2016⁹, inviabiliza a verificação do atendimento ao interesse público, restando, portanto, questionável a **vantajosidade** do procedimento licitatório. Em seu art. 3º, a Lei de Licitações e Contratos é cristalina quanto ao objetivo da licitação:

*Art. 3º - A **licitação** destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (g.n.)*

No que diz respeito aos **itens B.1.2 (resultados financeiro, econômico e saldo patrimonial)** e **B.1.3. (gestão documental)**, a Origem aduziu que não remeteu a documentação pertinente para a Fiscalização em razão da subtração criminosa dos documentos a qual a Edilidade esteve

⁹ Art. 83. Os contratos ou atos jurídicos análogos deverão, conforme o caso, vir acompanhados dos seguintes documentos: (itens reenumerados pela Resolução nº03/2017)

[...]

III - documentação atinente à correspondente licitação:

[...]

h) quadro comparativo de preços das propostas, assinado pela autoridade competente;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

sujeita, consoante Inquérito Policial nº 2124543-18.2018.040415 (IP nº 128/18) (Evento 30.8). Em que pese tal alegação, não restaram justificadas as diversas pendências decorrentes da ausência de lançamentos contábeis, notadamente referentes ao item B.5.1 (tesouraria), que comprometeram o Balanço Patrimonial causando distorções nas contas da Câmara Municipal de Mongaguá, maculando, dentre outros, os princípios da transparência e da evidência contábil.

Com relação ao Pessoal, cabe-nos dividi-lo em duas partes. Primeiramente, os itens **D.3.1 (quadro de pessoal)** e **D.3.1.2. (cargos ocupados)** se referem, basicamente, à desproporcionalidade entre comissionados e efetivos, e à escolaridade necessária para provimento dos cargos em comissão e funções gratificadas.

Notou-se que ao fim do exercício, os cargos em comissão efetivamente ocupados corresponderam a **84,44%** do total de vagas preenchidas (38 de 45), configurando clara afronta ao art. 37, inciso II e V, da Constituição Federal. Tal prática não se coaduna com o asseverado pelo Supremo Tribunal Federal sobre a necessária observância à proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo improvido. (g.n.)

(RE 365368 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 22/05/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00049 EMENT VOL-02282-08 PP-01545 RTJ VOL-00204-01 PP-00385)

O Exmo. Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, deixou consignado no voto condutor que:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

“Analisando-se os argumentos supracitados, **mister anotar a disparidade entre a quantidade de atribuições a cargo dos servidores efetivos da Câmara Municipal e as atividades típicas de assessoramento parlamentar dos 42 cargos criados** [em face do número de 25 servidores efetivos da Câmara], **evidenciando-se a violação do princípio da proporcionalidade** [...]”

Concebida a proporcionalidade com uma correlação entre meios e fins, é preciso ter em conta o paradoxo do caso. Pressupondo-se que os cargos criados objetivem atender às demandas do Município, deveria haver relação de compatibilidade para com os cargos efetivos existentes na Câmara, até mesmo para se dar suporte ao trabalho dos novos ocupantes dos cargos em comissão, o que não ocorre.”
(g.n.)

Verificou-se descompasso, também, no tocante ao número de comissionados (45, dos quais 38 preenchidos) frente ao de Vereadores (13). Acerca dessa proporção, impende trazer à baila percuente análise levada a efeito por ocasião da Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533¹⁰, proposta no âmbito do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), onde restou determinada a exoneração de 2/3 dos assessores parlamentares da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, remanescendo apenas um assessor a cada Edil:

[...] restou devidamente demonstrado que o trabalho de efetivo assessoramento na Câmara Municipal [...] 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 [...] exonere, em definitivo, 2/3 (dois terços) dos assessores parlamentares, com a manutenção, no máximo, de [...] 01 (um) por vereador [...]. (g.n.)

Para fins da adequada proporção de cargos, a Origem mencionou a Lei Municipal nº 2.787/2016, aliado ao cumprimento da homologação do novo quadro nos autos da Ação Civil Pública, processo nº 0003143-49.2012.8260566. Por meio da citada lei, a Câmara Municipal de Mongaguá, aumentou a quantidade de cargos efetivos de 18 para 52, reduziu a de comissionados de 45 para 35, e criou 11 funções gratificadas, sendo que antes havia apenas uma (*Eventos 9.68, 9.69 e 9.70*). Cumpre-nos ressaltar que em virtude do artigo 22 da Lei Municipal nº 2.787/2016, os cargos comissionados criados pela citada norma dependem da homologação do novo quadro nos

¹⁰ [Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533](#)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

autos da Ação Civil Pública, Processo nº 0003143-49.2012.8.260.366, em trâmite até esta data (*Evento 9.72*).

Em que pese as razões alegadas, a Edilidade, ao quase triplicar a quantidade de cargos efetivos (18 para 52), criar 10 novas funções gratificadas, e reduzir apenas 10 cargos comissionados, pode gerar desequilíbrio em sua Gestão Fiscal, com potencial de afetar seriamente os cofres públicos. Situação análoga a essa foi tratada nos autos do TC-000981/026/15, cuja decisão (pendente de trânsito em julgado) foi no sentido da reprovação da correção do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Campos do Jordão por meio do aumento dos cargos efetivos:

“As justificativas da defesa, desprovidas de documentação comprobatória, não merecem prosperar. Ademais, da forma como foram anunciadas, revelam-se inócuas e com potencial de agravar o panorama geral. Explico. O quantitativo de cargos informado pela defesa, após as medidas, revela que o número atual de cargos em comissão manteve-se estável (vinte e um), porém, ocorreu inchaço do quadro, com a ocupação de mais 8 (oito) servidores efetivos. Desse modo, eventuais medidas adotadas em exercícios posteriores não atacaram o problema, qual seja, o excesso de comissionados, pois ocorreu apenas aumento do número de servidores efetivos. Também, apesar do alegado, não consta nos autos comprovação de alteração dos requisitos mínimos de escolaridade exigidos para os cargos em comissão.”

(Voto do Substituto de Conselheiro Auditor Dr. Valdenir Antonio Polizeli – TC 000981/026/15 – Contas anuais da Câmara Municipal de Campos do Jordão – Exercício de 2015 - Decisão de 06/02/2018 – Segunda Câmara. Acórdão Publicado no Diário Oficial em 09/03/2018.)

Com relação à escolaridade dos cargos em comissão e funções gratificadas, nada foi alterado com o advento da Lei Municipal nº 2.787/2016, sendo mantida a exigência de comprovação de nível médio completo, ensino fundamental completo e alfabetizado para os referidos cargos. Nesse sentido, cumpre-nos expor o entendimento do e. TJ-SP, para o qual a falta de exigência de conhecimentos técnicos especializados garantidos por curso superior afasta a excepcionalidade da atividade de assessoramento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município que Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal de Itapeva e dá outras providências — Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. (g.n.)

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u.)

Afinal, como sintetiza o eminente relator, Desembargador Renato Nalini, em seu voto na ADI 0231370-04.2009.8.26.0000: só assessora quem dispõe de competência para orientar o assessorado.

Já com relação aos itens **D.3.1.3. (concessão de gratificações sem critérios objetivos a ocupantes de cargos exclusivamente comissionados)** e **D.3.1.4. (pagamento de horas extras e gratificação aos inativos e pensionistas)**, a Origem alegou que, embora a concessão das gratificações seja legal, os pagamentos de hora extras e gratificação aos inativos e pensionistas foram revogados por meio de Portaria da Mesa Diretora, sendo objeto de discussão perante o Poder Judiciário. Quanto à manutenção de pagamentos de aposentadoria a alguns inativos, cabe razão à Origem, tendo em vista decisões liminares favoráveis aos impetrantes (*Eventos 30.12 a 30.17*).

No que diz respeito às gratificações concedidas aos comissionados, este MPC entende que as razões apresentadas são rasas. Conforme já apontado pelas fiscalizações anteriores, o artigo 3º, §2º, da Lei Complementar Municipal nº 1.362/1991¹¹ prevê o pagamento de gratificações com “o caráter de ajuda de custo ou dedicação exclusiva” aos seus servidores no percentual de até 100% do padrão de seus vencimentos. A ausência de critérios objetivos levanta o questionamento sobre a motivação desse tipo de gratificação, que pode, s.m.j., estar sendo utilizada como mecanismo artificial de elevação do salário base, dada sua natureza contínua e discricionária, em clara afronta aos princípios basilares da Administração Pública.

¹¹ § 2º Na forma da legislação aplicável poderão ser atribuídas gratificações de função e remunerações complementares, com o caráter de ajuda de custo ou dedicação exclusiva, não excedente a 100% (cem por cento) do respectivo padrão, as quais não se incorporarão à remuneração do cargo ou emprego.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

Nesse sentido, cabe acrescentar orientação do Tribunal Pleno do TCE-PR no Processo nº 577361/16¹² que, em resposta à consulta formulada pela Câmara Municipal de Guarapuava, decidiu que **não é possível a acumulação da remuneração de cargo em comissão com gratificação por função de confiança ou com outras instituídas em razão de condições excepcionais de serviço**. O relator do processo, conselheiro Ivan Bonilha, repisou o posicionamento do TCE-PR no sentido da impossibilidade de acumulação de gratificação com a remuneração do cargo em comissão. A Corte, quando da análise de consulta referente ao processo nº 199472/05 – formulada pelo Município de Centenário do Sul, fixou entendimento de que, **por pressupor dedicação exclusiva, os cargos em comissão não podem ser acumulados com outras funções**. Destacou, ainda, que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) frisou ser natural atribuir ao servidor público ocupante de cargo de direção, chefia e assessoramento a 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; e que isso **não confere qualquer direito ao servidor comissionado quanto ao recebimento de qualquer outra gratificação além da sua remuneração**.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas que a este subscreve na qualidade de fiscal da lei, opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, inciso III, alíneas 'b'** (infração à norma legal ou regulamentar) e **'c'** (dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), notadamente, em decorrência das falhas apontadas pela diligente Fiscalização, pugnando, ainda, pela **devolução de R\$ 284.042,72**, por se tratarem de gastos sem qualquer comprovação de legitimidade e finalidade pública.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico

¹² Acórdão nº 671/18 publicado em 06/04/18 – Tribunal Pleno – sessão de 22/03/18



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 5242.989.18-4
Fl.

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.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 10 de setembro de 2019.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/44

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAFAEL ANTONIO BALDO. 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: 2-11FT-H2R6-672V-47YK