CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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-BY8E-H4UJ-7115-55Z7

Processo nº:	TC-5294.989.18-1
Câmara Municipal:	Taubaté
Presidente da Câmara:	Diego Fonseca do Nascimento
Período:	16/01 a 26/08/2018 e 26/10 a 31/12/2018
Substituto:	José Adalcio Nunes Coelho
Período:	01/01 a 15/01/2018 e 27/08 a 25/10/2018
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 nº 709/1993, julgamento das contas em epígrafe.

Preliminarmente, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do "Mapa das Câmaras"[1]:

CÂMARA MUNICIPAL DE TAUBATÉ	
População	311.854
Nº de Vereadores	19
Gasto Total	R$ 25.279.530,10
Gasto per capita	R$ 81,06

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	2,27%
Atendido o limite constitucional da despesa total?	SIM (4,56%)
Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento	59,67%
Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Despesa Total com remuneração dos vereadores	0,32%
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 art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM [2]
Atendido o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM [3]

[1] Disponível em http://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais ano-base 2018.

[2] Trata-se de último ano de mandato, pois, no âmbito da presente Edilidade, o exercício da Presidência é bianual, vedada reeleição (art. 12, do Regimento Interno local).

[3] Idem.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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-BY8E-H4UJ-7115-55Z7

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2017	6249.989.16	Em trâmite	-
2016	5059.989.16	Em trâmite	-
2015	1132/026/15	Irregular	09/10/2019
2014	2968/026/14	Irregular	10/04/2018
2013	563/026/13	Irregular	05/04/2019

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e analisadas as justificativas ofertadas pela Origem (evento 47.1), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos, por não considerá-los em boa ordem.

A diligente Fiscalização apontou que houve um **elevado valor de duodécimos devolvidos à Prefeitura** (item B.1.1 do evento 34.2, fl. 5). A esse respeito, a própria interessada alega que o Decreto Municipal nº 14.406, publicado em 20 de dezembro de 2018, teve o condão de remanejar o orçamento referente ao exercício do respectivo ano, ajustando-o para R$ 27.167.250,00 (evento 47.1, fl. 3).

Frise-se que o ponto central da discussão não é somente o *quantum* ou o instrumento utilizado para repassar os recursos, mas o planejamento ineficiente da proposta orçamentária. Referida prática afronta diretrizes basilares que devem permear a gestão da Administração Pública, notadamente, a utilização de recursos financeiros com parcimônia, mormente em momentos de escassez notória e persistente.

Nesse sentido, em que pese à edição do referido Decreto, percebe-se que, além de ter sido publicado somente no final do exercício, mais especificamente no dia 20/12/2018, a devolução representou aproximadamente 12% do valor repassado à Edilidade, montante relevante, principalmente quando cotejado com o relatório de fiscalização referente às contas da Prefeitura local (exercício 2018), que destaca, em seu item B.1.1, a insuficiência de arrecadação desde fevereiro/2018, e acrescenta:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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-BY8E-H4UJ-7115-55Z7

> Ponderamos o que já foi apontado no relatório das Contas do exercício de 2017, e-TC 6895/989/15, quando a arrecadação revelou-se muito aquém da previsão inicial, apresentando um déficit da ordem de R$ 195.265.335,62, equivalente a 17,82%.
>
> [...]
>
> Pode-se visualizar que a Arrecadação acumulada em agosto de 2018 do Município mostrou-se deficitária em relação à Previsão (LOA) de R$ 134.438.625,08, ou seja, 16,61%. Esse descompasso merece atenção por parte do Gestor Municipal, no sentido da necessidade de adequação dos gastos frente ao que exige as Leis de Responsabilidade Fiscal e Diretrizes Orçamentárias. (eTC-4652.989.18, fl. 8).

Desse modo, tal deficiência torna-se ainda mais preocupante na medida em que é capaz de reduzir a capacidade financeira da Prefeitura e, assim, obstruir projetos que poderiam ser realizados, pelo Poder Executivo, em prol da população.

De outro lado, a objetada superestimativa orçamentária também subverte os cálculos dos percentuais legais, como o decorrente da aplicação do art. 29- A, §1º, da CF, o que é igualmente censurável e não comporta condescendência.

O aumento nos repasses pelo Poder Executivo e as sucessivas devoluções de duodécimos é falha que tem sido repudiada pela Corte de Contas, tal como se verifica no julgamento dos demonstrativos de 2015 da Câmara Municipal de Santos[4], oportunidade em que restou consignado no voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator:

> 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 [...] 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)

Quanto ao **resultado econômico**, de acordo com o relatório de fiscalização (item B.1.2 do evento 34.2, fl. 5) "o resultado deficitário decorreu, em grande parte, pelo elevado montante devolvido do duodécimo, aumentando o saldo das Variações Patrimoniais Diminutivas".

Em sua defesa, a interessada não cita a devolução de duodécimos e, sim, "mudanças nas formulações e nos respectivos cálculos" que compõem a conta "transferência e delegações concedidas". A título ilustrativo, apresenta o saldo das Variações Patrimoniais,

[4] (TC 921/026/15).

com base nos cálculos utilizados em 2017. Essa conta apresenta como saldo um déficit de R$ 910.025,01, ou seja, mantém a variação percentual no patamar negativo (evento 47.1, fl. 4).

Diante do exposto, reitera-se a importância da elaboração de um planejamento mais coerente às necessidades da Câmara Municipal.

No que concerne à "ausência de previsão no ordenamento jurídico municipal, de norma que venha a viabilizar os descontos nos subsídios de vereadores que, injustificadamente, não comparecerem às sessões legislativas" (evento 34.2, fl. 36), a interessada ratifica tal posição, alegando que não efetua os descontos, pois "o legislador, conscientemente, eliminou a possibilidade de desconto do subsídio em caso de ausência às sessões" (evento 47.1, fl. 7), ao suprimir o artigo que previa tal desconto, quando da elaboração do Decreto Legislativo nº 395, de 8 de março de 2012.

A esse respeito, a Fiscalização citou os Edis que mais se ausentaram injustificadamente em 2018 (fl. 11, evento 34.2). Dentre eles, o que mais faltou foi o Vereador João Marcos Vidal, com 15 ausências, e que, curiosamente, preocupado com o fato de o regimento ser omisso em relação ao desconto, foi justamente quem propôs um projeto de lei para retificar tal desacerto, como se depreende de matéria jornalística publicada em 11/07/2019[5].

De qualquer modo, não faz sentido deixar de promover o competente desconto quando efetivamente verificada ausência, já que a obrigatoriedade da presença nas sessões está prevista no próprio regimento da Câmara em epígrafe, inciso VIII do artigo 80:

> Art. 80. São obrigações ou deveres dos Vereadores:
>
> [...]
>
> VIII- comparecer nas sessões legislativas, salvo pelos seguintes motivos:
>
> a) Nojo e gala, por até oito dias, e doença, com justificação escrita requerida até o dia da primeira sessão ordinária subsequente à que o Vereador comparecer;
> b) Serviço da Câmara por delegação da Mesa, do Presidente ou do Plenário."

Outra não tem sido a postura da Corte de Contas do Estado de São Paulo ao se defrontar com casos semelhantes, como na análise das contas da Câmara Municipal da Estância Turística de São Pedro (exercício 2008), ocasião em que o Excelentíssimo Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga se posicionou da seguinte forma:

[5]Disponível em https://www.ovale.com.br/_conteudo/politica/2019/07/82735-campeao-de-ausencias--vereador-de-taubate-propoe-desconto-no-salario-em-caso-de-falta-em-sessoes.html, acesso em 24/01/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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-BY8E-H4UJ-7115-5SZ7

> Também eu considero que a ausência de disciplina normativa explícita não impedia o desconto das faltas.
>
> O entendimento de que o agente político do Legislativo pode faltar às sessões plenárias injustificada e imotivadamente realmente fere o princípio da moralidade. O subsídio é retribuição que a lei manda pagar aos agentes políticos pelo desempenho de suas obrigações. Pagá-lo sem que ela seja cumprida equivale a realizar despesa sem motivação, em clara ofensa ao princípio da moralidade. (TC-172/026/08).

Pugna-se, portanto, por comunicação ao Ministério Público do Estado de São Paulo para as medidas de sua alçada acerca do aspecto em comento.

No que concerne ao cumprimento das recomendações prolatadas no julgamento das contas de 2015 da Câmara Municipal, percebe-se uma evolução nessa área. Relativamente ao quadro de pessoal, o julgamento das contas da Câmara de 2015 recomendou:

> "O atual quantitativo de cargos em comissão existentes na Câmara Municipal fere os princípios da razoabilidade, da impessoalidade, do interesse público e da eficiência, insculpidos nos artigos 111 da Constituição do Estado de São Paulo e 37 da Constituição Federal" (TC - 1132/026/15, Relatório/Voto, fl. 6).

A evolução do quadro de pessoal é sintetizada na tabela a seguir:

	Cargos Existentes - evolução				**Cargos Providos - evolução**			
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Comissão	149	149	107	98	114	99	86	77
Efetivo	109	109	122	122	98	102	92	91
Proporção	137%	137%	88%	80%	116%	97%	93%	85%

Em relação à quantidade de cargos existentes, percebe-se que houve redução de 51 cargos em comissão e criação de 13 cargos efetivos. Quanto aos cargos providos, houve redução tanto na quantidade de comissionados (37) quanto de efetivos (7).

Entretanto, ainda que a Câmara esteja, aparentemente, tentando dar cumprimento à recomendação proferida em 2015, fato é que ainda remanesce grande desproporção, notadamente quando se confronta o número de cargos livremente providos (77) com o número de Edis (19), perfazendo a relação de aproximadamente 04 (quatro) comissionados para cada Vereador, o que se revela exacerbado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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-BY8E-H4UJ-7115-55Z7

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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-BY8E-H4UJ-7115-55Z7

Esse entendimento coaduna-se com recente decisão proferida no RE 1.041.210 pela E. Suprema Corte, presente repercussão geral[6], no sentido de que:

> 4. Fixada a seguinte tese:
>
> [...]
>
> c) o número de cargos comissionados criados **deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir** e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;

O indigitado Recurso Extraordinário conduziu outra decisão do STF, ARE 1.208.780, a qual ratificou acórdão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja tese restringe a 01 (um) assessor por Edil (Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533):

> "JULGO PROCEDENTE A AÇÃO 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."

Portanto, impende que a Câmara Municipal envide esforços para reduzir o número de cargos comissionados que compõem seus quadros a fim de guardar proporcionalidade com o número de Vereadores.

Ademais, nos termos expostos pela Fiscalização da Corte, verifica-se que, para os 22 cargos de Assessor Técnico Parlamentar providos, apenas se exigiu a formação em nível médio, o que contraria a jurisprudência do TJSP e deste TCESP, no sentido de se demandar expertise técnica daquele que assessora o agente público. Destarte, a falta de exigência de grau superior do ocupante de cargo em comissão acaba por aviltar a excepcionalidade trazida pelo inciso V do art. 37 da Constituição e conduzindo à irregularidade das contas.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, inc. III, alíneas 'b'** (infração à norma legal ou regulamentar) e **'c'** (dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), com proposta de **ressarcimento ao erário** e aplicação de **multa**, conforme **artigos 36** e **104, 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, em ofensa aos artigos 27 a 31 da Lei nº 4.320/64 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

[6] http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5171382

2. **Itens B.3.3.4.1 e B.3.3.4.2** – ausência de previsão no ordenamento jurídico municipal, de norma que venha a viabilizar os descontos nos subsídios de vereadores que, injustificadamente, não comparecem às sessões legislativas, em que pese sua obrigatoriedade;
3. **Item D.3.1** – exigência de nível médio de escolaridade para cargos em comissão que deveriam demandar nível superior; manutenção de elevado percentual de cargos em comissão, em contraposição à jurisprudência do STF;
4. **Item D.5** – descumprimento de recomendação para promover cabal adequação no Quadro de Pessoal (REINCIDÊNCIA).

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 –** providencie o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;
2. **Item B.1.1 e B.1.2** – aperfeiçoe o planejamento e a execução do orçamento, de forma que os remanejamentos sejam feitos de forma tempestiva;

São Paulo, 13 de março de 2020.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

/63

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. 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-BY8E-H4UJ-7115-55Z7