



<b>Processo nº:</b>	TC-6238.989.16-4
<b>Câmara Municipal:</b>	Santo André
<b>Número de Edis:</b>	21
<b>Presidente da Câmara:</b>	Almir Roberto Cicote
<b>Período:</b>	01.01.2017 a 31.12.2017
<b>População estimada (01.07.2017):</b>	715.231
<b>Exercício:</b>	2017
<b>Matéria:</b>	Contas anuais

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas em cumprimento ao r. despacho acostado ao evento 70.1.

Cumprir registrar que, por ocasião de pronunciamento pretérito, datado de 11.06.2019 (evento 65.1), o MPC pugnou pelo indeferimento do pedido de dilação de prazo formulado pela Câmara Municipal para apresentação de razões adicionais (evento 55.1), eis que já havia sido ofertada defesa no momento processual adequado (evento 38.1).

Sem embargo desse entendimento, o *Parquet* de Contas, em face do princípio da eventualidade, requereu, caso fossem admitidos como válidos os documentos inadvertidamente inseridos no evento 58 (eis que pendia de apreciação pleito visando tal pretensão), o preliminar encaminhamento dos autos à Assessoria Técnico-Jurídica.

Não obstante tal conjuntura, o eminente Relator entendeu prejudicada a proposta ministerial, eis que encartadas “*espontaneamente aos autos as respectivas justificativas*” da Câmara Municipal. Sua Excelência houve por bem, também, dispensar a oitiva da ATJ, “*conforme dispõe a Resolução nº 2/2018*”, determinado, ainda, retorno dos autos ao MPC “*para manifestação conclusiva*” (evento 70.1).

É o relatório.

Preliminarmente, impende consignar que a inserção de documentos nos autos a qualquer tempo, sem observância de regras mínimas de tramitação, não se compatibiliza com os mais basilares princípios de técnica processual, inviabilizando a adequada marcha do processo, sobretudo por desafiar institutos fundamentais garantidores do devido processo legal, como é o caso da preclusão.



Assim, ainda que espontaneamente juntadas aos autos ‘alegações adicionais’ pela Câmara Municipal, elas não comportavam análise ministerial, eis que carecia de apreciação pleito anterior visando tal medida, de modo que, caso não acolhido referido pedido, o desentranhamento das alegações adicionais seria medida de rigor.

Assim, seguindo nossas razões já expostas anteriormente (evento 65), o Ministério Público de Contas opina, preliminarmente, pela exclusão das “alegações” juntadas no evento 58 pela Câmara Municipal de Santo André, eis que ocorrida a **preclusão consumativa**, pela anterior apresentação de justificativas pela Câmara Municipal de Santo André no evento 38.

Já no tocante ao indeferimento do trânsito do feito perante a Assessoria Técnica, cumpre assinalar que é medida inédita, sobretudo quando aspectos de índole econômico-financeira e contábil encontram-se incidentes sobre os demonstrativos, ainda mais em se tratando de município de grande porte, com considerável movimentação financeira, exatamente a hipótese dos presentes autos.

A reforçar essa tese, tem-se que, em momento anterior, antes da apresentação das novas justificativas objetadas pelo MPC, *o próprio Relator houve por bem determinar o trâmite do feito perante a ATJ* (evento 43), o que evidencia o reconhecimento da necessidade de oitiva daquele órgão, não se mostrando razoável que desta feita, ante as novas razões acostadas aos autos, não lhe seja dada possibilidade de novo pronunciamento.

De qualquer modo, sem embargo de tais considerações, e por absoluta homenagem aos princípios da celeridade e economia processual, embora deixando de se pronunciar sobre aspectos técnicos que estariam a reclamar intervenção dos órgãos de assessoria da Casa, o Ministério Público de Contas passa a se manifestar no mérito.

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	1,85%
Atendido o limite constitucional da despesa total?	SIM
Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento	49,29%
Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Despesa Total com remuneração dos vereadores	0,33%
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



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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2016	5048/989/16	Em trâmite	-
2015	1100/026/15	Irregular	-
2014	2936/026/14	Irregular	01/10/2018
2013	0531/026/13	Regular com ressalvas	28/06/2018

Respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, a despeito das parciais conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 49.1), opina pelo prosseguimento do feito, pugnado pela **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos, sem embargo de recomendações.

Inicialmente, cabe destacar que a Edilidade vem sistematicamente repetindo a falha apontada no **item B.1.1 – Histórico dos Repasses Financeiros Recebidos**, eis que a equipe de Fiscalização anotou que a receita de duodécimos prevista para o Legislativo (R\$70.330.000,00) foi estimada em 19,27% acima das necessidades reais da Câmara, o que, mesmo após o contingenciamento de R\$4.697.000,00, resultou em uma devolução de R\$13.553.480,94, contrariando o preconizado nos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/1964, c/c art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (evento 30.45, fl. 03).

A Câmara, dentre as justificativas apresentadas (evento 58.1, fls. 11/12), alega que, do total devolvido, R\$7.000.000,00 seriam destinados à reforma do piso superior e estrutural, além da instalação de sistema de ar condicionado central na sede da Edilidade, o que não ocorreu em 2017 devido aos trâmites legais e burocráticos, sendo que não haveria como iniciar o processo, sem antes garantir o recurso orçamentário e financeiro.

Contudo, vê-se que tal ocorrência não se restringe ao período em exame conforme quer fazer crer a defesa, eis que a impropriedade foi objeto de recomendações já nos julgamentos das contas dos exercícios de 2012<sup>1</sup>, 2014<sup>2</sup> e 2015<sup>3</sup>.

Houvesse a Edilidade realizado o necessário planejamento, este incluiria o cronograma físico-financeiro da obra, de forma que, sendo previsíveis os prazos de tramitação das autorizações e requerimentos necessários para as reformas, haveria de se considerar as datas corretas dos desembolsos necessários para cada fase da empreitada.

Referida superestimativa orçamentária merece censura e imediata correção, pois afronta princípios basilares que devem permear a gestão da Administração Pública,

<sup>1</sup> TC-2634/026/12, com trânsito em julgado em 27/07/2015.

<sup>2</sup> TC-2936/026/14, com trânsito em julgado em 01/10/2018.

<sup>3</sup> TC-1100/026/15.



reclamando utilização parcimoniosa de recursos financeiros, principalmente em momentos de escassez notória e persistente.

Vale registrar que, não raro, o Poder Executivo adota medidas de contingenciamento durante o exercício, mitigando a promoção de políticas públicas essenciais, justamente para dar cumprimento aos repasses destinados ao Poder Legislativo, daí porque se mostra imprescindível um orçamento Camarário mais realista e bem planejado, sob pena de restar prejudicado o financiamento de obras e serviços voltados à população.

Demais disso, orçamentos superdimensionados podem subverter os cálculos de percentuais legais, como o decorrente da aplicação do art. 29- A, § 1º, da CF, apurado no item B.3.2 (limite constitucional para gasto com folha de pagamento).

A diligente Fiscalização também apontou reincidência nos desacertos relacionados ao **item D.3.1 - Quadro de Pessoal**, em face de desarrazoada **desproporção entre cargos comissionados e efetivos**, eis que a Origem, no exercício de 2017, possuía em seu quadro previsão de 533 servidores em comissão e 121 efetivos, sendo ocupados, respectivamente, 270 de livre provimento e 112 nomeados por concurso público, correspondendo os livremente nomeados a 70,68 % do total de vagas preenchidas (evento 30.45, fl. 15), em gritante inversão da diretriz constitucional.

Assim já se manifestou o 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. (STF, 1ª Turma, RE 365368 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 22.05.2007) (g.n.)*

A Câmara Municipal alega que “*objetivando atender às recomendações da Egrégia Corte de Contas Bandeirante e do Tribunal de Justiça, foi apresentado pelo Vereador Almir Roberto Cicote, presidente à época (biênio 2017/2018), o Projeto de Lei nº 306/2017 (processo administrativo nº 3587/2017), de sua autoria, em 17 de outubro de 2017, limitando o número de comissionados em 06 (seis) por Gabinete*”, e que a “*Câmara está buscando, de forma contínua e ordenada adequar seu quadro de comissionados, sendo certo que não poderia fazê-lo de forma abrupta, sob pena de prejudicar as atividades parlamentares*”.



Acrescenta que “ *muito se caminhou até aqui, devendo-se considerar que no ano de 2013 esta Casa contava com 13 (treze) assessores por Gabinete de vereador, sem nomenclatura, sem atribuições definidas, sem escolaridade exigida, sem a devida regulamentação de carga horária, dentre outros quesitos, e contando com a colaboração e entendimento entre os vereadores, e mesmo sacrificando atividades inerentes ao seu mandato, conseguiu-se reduzir a quantidade de assessores para 09 (nove) a partir de 31/12/2018*” (evento 58.1, fls. 39/48).

Cabe destacar, entretanto, que tal medida não se mostra suficiente para adequar a situação do quadro de pessoal da Edilidade, não só no tocante ao ainda demasiado número de comissionados por Gabinete (09), mas, sobretudo, no que se refere ao total de comissionados distribuídos por todos os setores do Legislativo (270), em absoluta desproporção ao número de Edis (21).

De outro lado, ainda foram apontadas, no item **D.3.1.2. - Nomeações Irregulares**, nomeações para o mesmo gabinete desconsiderando declaração de parentesco, e nomeações para o mesmo gabinete com declarações de não parentesco, embora efetivamente houvesse parentesco, ocorrências que contrariam o disposto na Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>.

Já no item **D.3.2 – Expediente TC-15473.989.16-8**, o Relatório da Fiscalização (evento 30.45, fls. 18/20) informa que, em virtude do Acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2056976-37.2016.8.26.0000 (evento 30.33), que declarou diversos cargos em comissão como inconstitucionais, foram editadas as Leis Municipais 9.806/2016 (evento 30.28) e 9.904/2016 (evento 30.29), posteriormente revogadas pela Lei Municipal 10.036/2017 (evento 30.30), com o objetivo de readequar os cargos em comissão da Câmara.

Verifica-se, entretanto, que tais diplomas legais não corrigiram as irregularidades, visto que repetiram as mesmas falhas da legislação anterior.

Embora a Defesa alegue que a aprovação da Lei Municipal 10.036/2017 tenha regularizado a situação (evento 58.1, fl. 42), os apontamentos realizados no exercício 2016 persistiram no exercício 2017 (evento 30.45, fl. 25), notadamente os relativos a: (i) cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento; (ii) cargos em comissão com atribuições genéricas e de baixa complexidade; e (iii) pré-requisitos incompatíveis com as atividades de direção, chefia e assessoramento.

---

<sup>4</sup> A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.



Observa-se, igualmente, que a nova norma municipal repete as mesmas inadequações da que a antecedeu - Lei Municipal 9.806/2016 (evento 30.28, fl. 04) - quanto aos requisitos exigidos para provimento de cargos de livre nomeação.

Dentre as principais impropriedades, destaca-se a escolaridade exigida para os cargos em comissão que constam do Anexo I da Lei Municipal 10.036/2017 (evento 30.30, fl. 04), como sendo “Não Exigido”, “Nível médio”, “Nível médio incompleto”, “Ensino Fundamental” e “Ensino Fundamental incompleto”, nos mesmos termos da lei anterior combatida pela citada ADI, que resultou no seguinte acórdão:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Legislação do Município de Santo André, descrita na Petição Inicial, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento em comissão. – Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, I e 4, 111, 115, I, II e V, 128 e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente, com modulação. (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2056976-37.2016.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 03.08.2016)*

Vale aqui mencionar a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no tema 1.010 de repercussão geral, consolidando jurisprudência da Corte Maior acerca dos critérios para criação de cargos comissionados:

- “a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- 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; e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.” (STF, Pleno, leading case RE 1.041.201, j. 28.09.2018).

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina, preliminarmente, pela exclusão das ‘alegações’ juntadas no evento 58 pela Câmara Municipal de Santo André, eis que ocorrida a preclusão consumativa, pela anterior apresentação de justificativas pela Câmara Municipal de Santo André no evento 38.

Quanto ao mérito, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, inc. III, alínea ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar), **c/c § 1º** (reincidência), pugnano pela **aplicação de multa** ao gestor, 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 acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa aos artigos 27 a 31 da Lei 4.320/64 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (**REINCIDÊNCIA**);
2. **Item D.3.1** – excessivo número de cargos comissionados (533 existentes, dos quais 270 ocupados, para um total de 21 Edis) em dissonância com as condições estabelecidas no art. 37, inc. II e V, da Constituição



Federal e cujos requisitos de escolaridade não se coadunam com os termos do Comunicado SDG nº 32/2015 (REINCIDÊNCIA);

3. **Item D.3.1.2** – nomeações irregulares de servidores com parentesco para o mesmo Gabinete, contrariando o disposto na Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal;
4. **Item D.3.2** – manutenção de cargos em comissão na Câmara Municipal de Santo André, cujas atividades exercidas não correspondem à direção, chefia e assessoramento, descumprindo decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2056976-37.2016.8.26.0000, editando nova legislação que repete a afronta à norma constitucional antes verificada na Lei Municipal combatida;

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:

1. **Item A.2** – implemente medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, no tocante à designação de servidor de cargo efetivo por concurso público, para exercer exclusivamente atribuições do seu cargo, em obediência ao inciso V do art. 37 da Carta Magna e Comunicado SDG nº 32/12;
2. **Item B.5.1** – realize adequado planejamento, organização e implementação da gestão no Setor de Almoarifado para o melhor desempenho na guarda de materiais e promova as reformas necessárias no prédio do Poder Legislativo, a regularizar o funcionamento do imóvel junto ao Corpo de Bombeiros mediante a obtenção do correspondente Auto de Vistoria (AVCB);
3. **Item D.1.1** – regulamente o Sistema de Ouvidoria no âmbito da Câmara, possibilitando meios de acesso e identificação do Ouvidor, atendendo à exigência da Lei nº 7.877/1999;
4. **Item D.5** – atenda às recomendações do Tribunal, sob pena de, no caso de reincidência sistemática no descumprimento de normas legais, ter suas contas rejeitadas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE 709/1993.

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 artigo 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c artigo 3º, 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, 05 de agosto de 2019.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA  
Procurador do Ministério Público de Contas

/AMBF/S