



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
2ª Procuradoria de Contas**

TC-5262.989.18-9  
Fl. 1

<b>Processo nº:</b>	TC-5262.989.18-9
<b>Câmara Municipal:</b>	Campinas
<b>Presidente da Câmara:</b>	Rafael Fernando Zimbaldi
<b>Período:</b>	01/01/2018 a 18/09/2018 e 05/10/2018 a 31/12/2018
<b>Substituto:</b>	Gilberto Carlos Cardoso
<b>Período:</b>	19/09/2018 a 24/09/2018
<b>Substituto:</b>	Antonio Flores
<b>Período:</b>	25/09/2018 a 04/10/2018
<b>Exercício:</b>	2018
<b>Matéria:</b>	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, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”<sup>1</sup>:

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS	
População	1.194.094
Nº de Vereadores	33
Gasto Total	R\$ 104.172.063,41
Gasto per capita	R\$ 87,24

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	1,97%
Atendido o limite constitucional da despesa total?	SIM
Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento	43,78%
Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Despesa Total com remuneração dos vereadores	0,13%
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 <sup>2</sup>
Atendido o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM <sup>3</sup>

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

<sup>2</sup> Trata-se de último ano de mandato, eis que, no âmbito da presente Edilidade, o exercício da Presidência é de 02 anos (artigo 20, da Lei Orgânica local).

<sup>3</sup> Idem.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
2ª Procuradoria de Contas**

TC-5262.989.18-9  
Fl. 2

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2017	6217.989.16-9	Em trâmite	-
2016	5027.989.16-9	Em trâmite	-
2015	606/026/15	Em trâmite	-
2014	2442/026/14	Em trâmite	-
2013	37/026/13	Irregulares	28/11/2018
2012	2140/026/12	Irregulares	19/03/2018
2011	2449/026/11	Irregulares	-

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e analisadas as justificativas ofertadas pela Origem (eventos 37.1 e 53.1), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos, por não considerá-los em boa ordem.

Constatou-se, no exercício de 2018, **elevado valor de repasses a título de duodécimos recebidos pela Origem**, os quais foram consideravelmente superestimados, proporcionando devolução vultosa ao final do exercício (R\$ 20.962.536,76), representando 15,71% do total recebido, contrariando, assim, os artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64, c/c o art. 12 da LRF (evento 13.33, fls. 03).

Falha idêntica já havia sido verificada no exercício de 2017, pois foram devolvidos R\$ 20.920.701,56, denotando reiterada falta de planejamento orçamentário.

Instada a se manifestar, a Origem alegou que *“as devoluções foram fruto de eficiência e economias internas da Edilidade, na busca da responsabilidade fiscal [...]”* (eventos 53.1, fls. 01/03 e 58.1).

A despeito de suas assertivas, a conduta do Legislativo merece censura e imediata correção, pois afronta princípios basilares que devem permear a gestão da Administração Pública, reclamando previsão de recursos financeiros com parcimônia, principalmente em momentos de escassez notória e persistente, tudo à luz do art. 37, *caput*, da CF e dos artigos 30 da Lei nº 4.320/1964 e 12 da LRF.

Ademais, 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 ao Poder Legislativo; no presente caso, mais de R\$ 20 milhões deixaram de poder ser empregados pelo Executivo em prol da população, ficando retidos no orçamento da Câmara, sem qualquer utilização, tal como já ocorrera no exercício anterior.



Nesse contexto, constata-se injustificável mitigação de recursos à disposição da sociedade, em razão da reserva orçamentária a ser observada pelo Chefe do Executivo, provocando verdadeira ciranda financeira entre repasses e devoluções duodecimais.

Por tal razão, é preciso que as estimativas estejam sempre o mais próximo possível da realidade, sob pena de gerar as distorções ora verificadas. Não bastasse isso, o valor superestimado dos repasses financeiros subverte a apuração do percentual de gastos com folha de pagamento, podendo ocultar eventual extrapolação do limite constitucional de 70%, previsto no art. 29-A, § 1º, da CF, pois, ao superestimar a receita, aumenta-se a base de cálculo para apuração do referido índice, desvirtuando mencionada restrição constitucional e toda a sistemática de controle dos gastos com pessoal (item B.3.2 do Relatório de Fiscalização – evento 13.33, fls. 07).

Outra impropriedade detectada refere-se ao **Quadro de Pessoal**. Foram constatadas **nomeações de servidores para cargos em comissão, sendo que alguns não possuem atribuições exigidas pelo inciso V do artigo 37 da CF, ausente, ainda, definição de requisitos de escolaridade compatível** (evento 13.33, fls. 16/17).

A defesa alega ter se baseado em outros órgãos da Administração Pública para estabelecer as atribuições de seus comissionados, bem como os requisitos de ensino de seu provimento (evento 37.1, fls. 12/20).

Malgrado suas considerações, as Resoluções que criaram e definiram as atribuições dos cargos em comissão, estabeleceram exigência de ensino fundamental para os cargos de “Assessor de Gabinete” (99), nível médio para “Chefe de Gabinete” (33) de Vereador, e “Assessor Político” (33), sendo que estes envolvem desde a *assessoria aos parlamentares, elaboração de suas diretrizes políticas, atendimento à população, até a coordenação e supervisão de atividades dos Gabinetes*, requerendo, pois, provimento de curso superior em face da complexidade de suas atribuições.

Nesse sentido, a falta do requisito de nível superior de escolaridade para preenchimento dos cargos comissionados contraria o bem ponderado 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 de 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 conceituais diversos — **Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções** Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
2ª Procuradoria de Contas**

TC-5262.989.18-9  
Fl. 4

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

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.

Merece também destaque a patente **desproporção entre cargos comissionados (233) e efetivos (186), resultando em elevado percentual (55,61%) de livremente nomeados dentre o total de vagas preenchidas** (evento 13.33, fls. 15).

A defesa informa que o número de comissionados é proporcional a quantidade de Vereadores (33), resultando numa média de 07 (sete) servidores por gabinete, pois o município possui aproximadamente um milhão e duzentos mil habitantes, revelando-se, pois, razoável tal distribuição.

A despeito de suas alegações, referida desproporção já vem sendo questionada no âmbito do Judiciário, merecendo análise pelo E. Supremo Tribunal Federal, o qual asseverou a necessária observância à proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados. O Exmo. Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, consignou no voto condutor:

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.)

Além disso, o quadro de pessoal da Origem já vem sendo objeto de questionamento pelo Tribunal de Contas desde o exercício de 2013 (TC-37/026/13), persistindo até o exercício de 2018, incidindo, pois, em incontestável reincidência.

Aliás, tal desacerto corroborou o juízo de irregularidade dos demonstrativos de 2009 (TC-681/026/09 – trânsito em julgado em 03/02/2017), 2010 (TC-1791/026/10 – trânsito em julgado em 14/04/2015) e 2012 (TC-2140/026/12 – trânsito em julgado em 19/03/2018), devendo a Origem diligenciar no sentido de readequar seu quadro de comissionados, conforme decidido no julgamento das contas de 2013:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
2ª Procuradoria de Contas**

TC-5262.989.18-9  
Fl. 5

Entretanto, verifica-se a existência de falha capaz de inquirar os presentes demonstrativos.

Refiro-me ao apontamento da fiscalização sobre a inadequação do quadro de pessoal.

Foi constatada a existência no quadro de pessoal de 1.781 cargos em comissão e 98 efetivos, encontrando-se providos no exercício 391 cargos de confiança e 53 cargos estatutários, revelando a inadequação do quadro ao mandamento constitucional que estatui a regra da realização de concursos públicos, admitindo o regime em comissão apenas para o exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento.

Os cargos em comissão ocupados corresponderam a 88,06% do total de vagas preenchidas na Edilidade.

Aliás, resta caracterizada a reincidência na ocorrência da falha, na medida em que este ponto foi objeto de recomendação no voto exarado por esta E. Corte nas contas de 2008, bem como motivo determinante para o julgamento de irregularidade das contas dos exercícios de 2009, 2010 e 2012.

Agravando a questão, a inspeção indica às fls. 34/35 que dos 1.781 cargos em comissão existentes, foram constatados 1.727 cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal), realizando atividades rotineiras, burocráticas, que deveriam ser exercidas por servidores efetivos, e que a ocupação dos cargos em comissão de Assessor de Gabinete I, II e III; Assessor de Base I, II e III; Oficial de Gabinete; Assessor Especial Parlamentar I, II e III e Assessor Técnico de Gabinete I e II, exige apenas nível médio e fundamental de escolaridade.

Como esses cargos servem ao comando e à assessoria, evidente que exigem certo grau de complexidade para sua realização, havendo necessidade de preenchimento por profissionais que possuam qualificação por meio de estudo universitário, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício.

Outra impropriedade constatada pela digna Fiscalização refere-se a **“Gratificações por trabalho técnico”**, pagamento de vantagem que, embora criada por lei<sup>4</sup>, não conta com critério objetivo para a sua concessão (eventos 36.44, fls. 31, e 36.45, fls. 1/3), tendo sido concedida a 32 servidores, representando, só em 2018, despesa no valor de R\$ 1.614.722,98 (evento 13.24, fls. 02/03).

A Origem argumenta que o montante seria menor do que o apontado, devido à incidência de redutor constitucional, noticiando despesas com tais gratificações no montante R\$ 121.628,51 (evento 37.1, fls. 22). Informou, ainda, que os critérios haviam sido estabelecidos a partir da Lei nº 11.658/2003, que, todavia, restou revogada pela Lei nº 14.759/2014.

Malgrado suas alegações, fato é que a concessão da vantagem em comento ressoante-se, desde o exercício de 2014, de respaldo legal a identificar critérios objetivos e isonômicos para sua concessão, sendo que, a despeito da Origem noticiar que a mesma não é mais deferida a qualquer servidor em 2018, houve sim, pagamentos no exercício (evento 13.24, fls. 02/03), devendo a Origem, portanto, diligenciar no sentido de extirpar do

<sup>4</sup> Lei nº 1.399/1955, Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Campinas:

Art. 148. Conceder-se-á gratificação:

[...]

III - Pela execução ou colaboração em trabalhos técnicos ou científicos fora das atribuições normais do cargo.



ordenamento jurídico a previsão legal que autoriza tal espécie de pagamento, sem embargo de notícia ao Ministério Público Estadual acerca de tal sistemática.

Ante o exposto, 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), 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, em ofensa aos artigos 27 a 31 da Lei nº 4.320/64 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que, no exercício em exame foram devolvidos R\$ 20.962.536,76, equivalente a 15,7% do montante repassado;
2. **Item D.3.1** - excessivo número de cargos comissionados (240 existentes, dos quais 233 ocupados, para um total de 33 Edis), sobretudo ante a quantidade de efetivos (194 existentes, dos quais 186 ocupados), em patente dissonância com as condições estabelecidas no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, sendo que os requisitos de escolaridade para os livremente nomeados não se coadunam com os termos do item 8 do Comunicado SDG nº 32/2015 (REINCIDÊNCIA);
3. **Item D.3.2.2** - pagamento indevido de gratificação por trabalhos técnicos, sem critérios objetivos e isonômicos para sua concessão, desrespeitando princípios da economicidade, moralidade e transparência (REINCIDÊNCIA);
4. **Item D.3.2.3** – exercício de funções mediante concurso interno de promoção, em violação à regra constitucional de ingresso no serviço público através de concurso em atendimento ao inciso II do art. 37, da Constituição Federal (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:

1. **Item B.1.2** - alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009;
2. **Item B.1.2** – reavalie a necessidade de se manter um Fundo Especial de Despesas no Legislativo, que embora criado por lei municipal, a Câmara não pode dispor desses valores como se fossem recursos próprios, retendo-os do já escasso orçamento da Prefeitura, comprometendo as políticas públicas de investimento do Executivo;
3. **Item B.3.1** – adote o procedimento de deduzir do cálculo da Receita Tributária Ampliada do exercício anterior, o valor da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), de forma a não extrapolar o valor permitido para repasses dos duodécimos, vez que no exercício de 2018 houve superação deste limite em R\$ 146.713,18, embora não tenha extrapolado o patamar imposto pelo inciso IV do artigo 29-A da CF (evento 13.33, fls. 06/07);
4. **Itens B.3.2 e B.4.2** – corrija as divergências apontadas pela Fiscalização entre o valor demonstrado pela Origem e o Sistema AUDESP relativo às despesas com inativos e de Apoio Financeiro a Estudantes, devendo



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
2ª Procuradoria de Contas**

TC-5262.989.18-9
Fl. 7

esta última ser norteadas pelo interesse público;

5. **Itens C.2.2 e C.2.3** – acompanhe com maior rigor a execução contratual dos ajustes pactuados com terceiros, em especial na formalização do Termo de Ciência e Notificação e Laudos Técnicos de Insalubridade e Periculosidade;
6. **Item D.1** – implemente as medidas necessárias, visando atender ao princípio da transparência e o artigo 49 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF);
7. **Item D.3.1** – corrija as diferenças detectadas pela Fiscalização em relação ao quadro de pessoal elaborado pela Origem (quantitativos de cargos efetivos) e aquelas constantes no Sistema AUDESP;
8. **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 art. 70, § 1º, do Regimento Interno, combinado com 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, 8 de janeiro de 2020.

**ÉLIDA GRAZIANE PINTO**  
Procuradora do Ministério Público de Contas

/31/S