



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

TC-4752.989.18-6

Fl. 1

Processo nº:	TC-4752.989.18-6
Câmara Municipal:	Dirce Reis
Presidente(a):	Osmair Minuci
Período	01/01/2018 a 31/12/2018
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.

Retornam os autos ao *Parquet* de Contas após proposta ministerial de diligência (evento 49.1), para que se oportunizasse à defesa possibilidade de se manifestar sobre o acúmulo remunerado de mandato eletivo com cargo público no Executivo local, por parte de 04 (quatro) Edís, dentre os quais o próprio Presidente da Edilidade, matéria não contemplada na conclusão do Relatório da Fiscalização.

Dito isso, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”¹:

CÂMARA MUNICIPAL DE DIRCE REIS	
População	1.786
Nº de Vereadores	09
Gasto Total	R\$ 701.697,07
Gasto <i>per capita</i>	R\$ 392,89

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



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcAcq



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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
Despesa de pessoal em dezembro do exercício	4,53%
Atendido o limite constitucional da despesa total?	SIM
Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento	64,05%
Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Despesa Total com remuneração dos vereadores	2,19%
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

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2017	5707.989.16	Irregularidade	04/02/2020
2016	4517.989.16	Regulares com ressalva	04/12/2018
2015	1166/026/15	Regulares com ressalva	23/03/2017

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (eventos 29.1 e 54.1), ainda que ausente manifestação da Origem, que demonstrou desinteresse em comparecer aos autos, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

² Trata-se de último ano de mandato, eis que, no âmbito da presente Edilidade, o exercício da Presidência é de 01 ano (artigo 33, *caput*, da Lei Orgânica Municipal).

³ Idem.





A reprovação ampara-se, inicialmente, na inoperância do **Controle Interno** (item A.2), de modo que a disfunção desse setor afeta sensivelmente o acompanhamento das demais atividades administrativas da Edilidade.

O responsável pelo setor não está cumprindo com exatidão seu papel constitucional, diante disso, como consequência direta de tal ineficiência, não deixaram de ser registradas em seus relatórios falhas verificadas pela Fiscalização em relação a gastos com combustível e execução contratual (evento 17.21, fls. 02/03).

Nesse contexto, é imprescindível que a Edilidade adote medidas saneadoras, pois o controle interno eficiente tem papel fundamental para o sucesso da administração pública. Ferramenta preventiva, corretiva e de manutenção, sua finalidade é, além de assegurar que a Edilidade atue em consonância com os artigos 31 e 74, §1º, ambos da Constituição Federal, demonstrar o desempenho da gestão pública, possibilitando ao cidadão avaliá-la.

A respeito do tema, vale registrar que a eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes já se manifestou sobre a importância desse controle⁴:

O controle interno, segundo a Conselheira e Vice-Presidente da Corte de Contas paulista, quando bem implantado, pode se traduzir em ferramenta essencial para a avaliação dos objetivos das gestões, permitindo a correção tempestiva e eficaz de eventuais desvios. A Conselheira destacou também a importância da realização de um trabalho conjunto e auxílio mútuo entre os controles internos e externos, e que 'seja constante e respeite as atribuições de cada um'.

Por tais razões, o monitoramento das atividades do controle interno, além de inadiável, é de extrema importância, visto que permite o melhor funcionamento das demais atividades, o que se revela fundamental para a boa gestão.

De outro lado, constatou-se, também, **acumulação remunerada de cargos por parte de 04** (quatro) **Vereadores, dentre os quais, inclusive, o Presidente Camarário**, que, concomitantemente ao mandato eletivo, exerceram cargo público no âmbito do próprio Executivo Municipal local (evento 17.21, fls. 05/06).

⁴<https://www.tce.sp.gov.br/6524-conselheira-destaca-importancia-do-controle-nos-orgaos-publicos>. Fala de abertura do 1º Seminário de Controle Interno dos órgãos públicos. Mais informações sobre conceito e finalidades do controle interno podem ser encontradas na página www.tce.sp.gov.br **Manual Básico – Controle Interno**, 2016.





A matéria foi objeto de diligência em virtude de proposta do *Parquet* de Contas (evento 49.1) para que a Origem fosse novamente notificada a fim de apresentar as alegações que entendesse pertinentes acerca de tal ocorrência, no entanto, apesar da oportunidade ofertada a Origem, essa, uma vez mais, silenciou-se.

Nessa perspectiva, frisa-se que o exercício da vereança acumulado com a função de servidor público da Prefeitura Municipal local revela-se incompatível com os princípios regedores da Administração Pública. Tal inteligência decorre do fato de o agente político membro do Legislativo possuir o poder-dever de vigiar e apreciar os atos do correspondente Executivo, não se mostrando razoável, portanto, que o Vereador exerça cargo remunerado justamente no órgão que deveria fiscalizar.

Ou seja, por confundir os papéis de fiscalizador e fiscalizado, rompendo a necessária independência entre os Poderes, a conjuntura ora constatada acaba por vilipendiar um dos mais significativos princípios fundamentais do ordenamento jurídico pátrio, qual seja, a Tripartição dos Poderes, consagrada na Carta Política de 1988 em seu artigo 2º, tendo sido, inclusive, expressamente alçada à condição de cláusula pétrea, conforme art. 60, §4º, III, do diploma constitucional.

Referida cumulação de atribuições – ainda por cima, remuneradas – evidencia claro conflito de interesses, pois o sujeito, enquanto Edil, atua como fiscalizador do Chefe do Executivo, ao passo que, simultaneamente, na condição de servidor do Executivo Municipal, encontra-se hierarquicamente subordinado ao Prefeito, situação inconciliável.

Ressalta-se que uma das atribuições de maior relevância conferidas ao Vereador é analisar e aprovar a proposta orçamentária vinda originariamente do Executivo, oportunidade em que avaliará como e onde serão alocados os recursos financeiros do município, definindo-se prioridades e influenciando diretamente na execução das políticas públicas locais.

Encontrar-se, concomitantemente, na função de Vereador e de servidor público do Executivo local, sabe-se lá em que grau de proximidade do Prefeito, compromete sobremaneira a necessária isenção para essa importante tomada de decisão.

Da mesma forma, carecerá de isenção o Vereador que deflagrar investigações, ou a elas se opuser, quando versarem sobre assuntos, ainda que indiretamente, relacionados ao setor em que labora no Executivo.





Inúmeras outras situações poderiam ser citadas para evidenciar a incompatibilidade de atribuições que incide na concomitância entre a vereança e o exercício de cargo público junto ao Executivo local, bastando, no entanto, lembrar que, embora o Tribunal de Contas emita parecer sobre as contas anuais do Prefeito, ao final, é aos Vereadores a quem compete efetivamente julgar referidos demonstrativos. Ora, que isenção teria para tão relevante tarefa o Vereador que se encontra vinculado ao Poder Executivo por força de cargo público remunerado?

Não se desconhece a previsão insculpida no art. 38, III, CF, que autoriza a cumulação remunerada da vereança com o exercício de cargo público, desde que haja compatibilidade de horários; cabe ressaltar, todavia, que, tal regra - excepcional por sua própria natureza - não é absoluta, devendo ser interpretada à luz dos demais princípios e normas constitucionais incidentes.

Desse modo, à vista do que prescreve a Constituição Federal em outras passagens, sobretudo na cláusula pétrea antes citada e no artigo 37, quando estabelece os princípios regedores da administração pública, há de se guardar observância integral ao ordenamento constitucional vigente, que, conforme antes dito, em razão da indisponível independência entre os Poderes, inviabiliza que se exerça a vereança e, concomitantemente, cargo público remunerado justamente junto ao Poder Executivo que lhe compete fiscalizar.

É dizer, não se pode interpretar norma alguma, quanto mais a constitucional, de maneira segmentada, somente naquilo que eventualmente beneficie eventual interessado; ao contrário, há de prevalecer à interpretação sistemática, que, nas lições hermenêuticas do eminente Carlos Maximiliano⁵, assim pode ser resumida:

Consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto.

[...]

Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço.

Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram; verifica-se o nexa entre a regra e a exceção, ente o geral e o particular, e deste modo se obtêm esclarecimentos preciosos.

[...]

O hermeneuta eleva o olhar dos casos especiais para os princípios dirigentes a que eles se acham submetidos; indaga se, obedecendo a uma, não viola outra; inquire das consequências possíveis de cada exegese isolada.

[...]

⁵ “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, 8ª edição, 1965, p. 139/142.





Já não se admitia em Roma que o juiz decidisse tendo em mira apenas uma parte da lei; cumpria examinar a norma em conjunto: “é contra Direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos, ao invés da lei em conjunto, só uma parte da mesma”.

[...]

A verdade inteira resulta do contexto, e não de uma parte truncada, quiçá defeituosa, mal redigida; examina-se a norma na íntegra, e mais ainda: o Direito todo, referente ao assunto. Além de comparar o dispositivo com outros afins, que formam o mesmo instituto jurídico, e com os referentes a institutos análogos; força é, também, afinal pôr tudo em relação com os princípios gerais, o conjunto do sistema em vigor.

Logo, acerca do art. 38, III, CF, nenhuma incongruência há: esteivesse o Edil a cumular mandato eletivo com cargo público em qualquer outro órgão (da União, do Estado ou de outro Município) que não a Prefeitura que lhe competia fiscalizar, aí sim a questão se restringiria à comprovação da compatibilidade de horário, eis que o impedimento em testilha cinge-se ao Executivo local.

No presente caso, todavia, o que se vê é que o Prefeito de Dirce Reis terá suas contas definitivamente julgadas por uma Câmara Municipal que, no exercício em exame, possuía 04 (quatro) de seus membros, incluído o Presidente da Casa, exercendo, simultaneamente à Vereança, cargo público remunerado junto à Prefeitura local, situação que, à evidência, não se compatibiliza com o ordenamento constitucional.

Assim, não por eventual incompatibilidade de horários, mas, por patente incompatibilidade de atribuições, caberia aos Senhores Edis, durante a vereança, afastar-se dos respectivos cargos públicos exercido no Executivo local para o pleno e desimpedido exercício de suas funções enquanto membro do Legislativo, medida que, todavia, não foi adotada, nem pelos Vereadores, nem pelo Presidente da Edilidade, restando configurada falha grave e insuperável, suficiente para, isoladamente, comprometer a totalidade das contas.

Outra impropriedade detectada pela diligente Fiscalização foi a **ausência de controle nos gastos com combustível que, no exercício, totalizaram R\$7.627,35**. A Câmara não registra quilometragens, não especifica os roteiros percorridos, o objetivo da viagem e tampouco o interesse público envolvido (evento 17.21, item B.4.2.2, fl. 09).

Frise-se que a ausência de controle nos gastos com combustível denota inequívoco desatendimento aos princípios da economicidade, publicidade e eficiência, razão





pela qual a falha que tem sido veementemente repudiada pela Corte de Contas, conforme se verifica, por exemplo, no julgamento do recurso ordinário dos demonstrativos anuais de 2015 da Câmara Municipal de Miguelópolis (TC-1038/026/15), sendo causa determinante para o não provimento do apelo:

[...] a Edilidade continuou sem qualquer procedimento de controle eficaz sobre os abastecimentos e o uso dos veículos. Devido à ausência de controle, restou prejudicada a análise dos gastos pela fiscalização, não havendo como comprovar as despesas e nem a finalidade pública da locomoção.

A Edilidade deveria ter adotado um controle efetivo, comprovando a finalidade pública dos deslocamentos, especificação da quilometragem diária percorrida e locais visitados, em atendimento aos princípios da economicidade, moralidade e eficiência [...]

Desta forma, acolhendo a manifestação do MPC, voto pelo improvimento do recurso ordinário interposto, mantendo-se, por consequência, a decisão proferida em todos os seus termos.

Cabe, por fim, ressaltar o **elevado gasto per capita para custeio da Câmara de Vereadores**, que, em 2018, alcançou o patamar de R\$392,89⁶, um dos maiores do Estado.

Tal situação destoia sobremaneira da média estadual, que é de R\$81,76, bem como afronta os princípios da eficiência e da economicidade, daí porque está a reclamar profunda readequação da estrutura administrativa da Edilidade.

Ante todo 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), com proposta de aplicação de **multa**, conforme **artigos 36, parágrafo único, e 104, I e II**, todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.2** - ausência de efetivo funcionamento do sistema de controle interno, o que culminou na disfunção de outras atividades administrativas, em desatendimento ao art. 74 da Constituição Federal c/c art. 35 da Constituição Paulista e artigos 49 a 51 das Instruções nº 02/2016;
2. **Item B.3.3** - indevido acúmulo remunerado de cargos por 04 (quatro) Vereadores, incluído o Presidente da Edilidade, face à incompatibilidade de atribuições, eis que exercentes de cargos públicos remunerados junto ao Executivo Municipal local (em contraposição ao preceituado no art. 2º da Constituição Federal);
3. **Item B.4.2.2** – descontrole em relação aos gastos com combustíveis, culminando relevante montante de

⁶ Disponível em <http://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>.





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

TC-4752.989.18-6

Fl. 8

R\$7.627,35;

4. Elevado gasto *per capita* para custeio da Câmara de Vereadores, destoando consideravelmente da média estadual, sem que, para tanto, tenham sido apresentadas quaisquer justificativas.

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 no seguinte ponto:

1 - Item C.2.3 – adote as devidas providências quanto aos desacertos na execução do contrato 09/2018, conforme determina o art. 70 da Lei nº 8.666/93.

É o parecer.

São Paulo, 26 de junho de 2020.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

33/S

