



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

TC-6118.989.16-9

Fl. 1

| | |
|------------------------------|---|
| Processo nº: | TC-6118.989.16-9 |
| Câmara Municipal: | Caraguatatuba |
| Presidente da Câmara: | Renato Leite Carrijo de Aguiar |
| Período: | 01/01/2017 a 28/06/2017 e 11/07/2017 a 31/12/2017 |
| Presidente da Câmara: | Francisco Carlos Marcelino |
| Período: | 29/06/2017 a 10/07/2017 |
| Exercício: | 2017 |
| População: | 113.317 |
| Matéria: | Contas anuais |

Em exame, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal, art. 33, II, da Constituição Estadual, e art. 2º, 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 para que Origem se manifestasse sobre matéria não contemplada na conclusão do Relatório da Fiscalização, a saber: concessão de Revisão Geral Anual aos agentes políticos (evento 77.1).

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 | 1,72% |
| Atendido o limite constitucional da despesa total? | SIM |
| Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento | 56,83% |
| Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador? | SIM |
| Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente? | SIM |
| Despesa Total com remuneração dos vereadores | 0,43% |
| 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? | PREJUDICADO |

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

| EXERCÍCIO | PROCESSO | DECISÃO | TRÂNSITO EM JULGADO |
|-----------|-------------|-------------|---------------------|
| 2016 | 4928.989.16 | Irregulares | - |
| 2015 | 983/026/15 | Irregulares | - |
| 2014 | 2819/026/14 | Irregulares | - |



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e analisadas as justificativas ofertadas (eventos 50.1, 51.1, 89.1, 91.1 e 106.1), o Ministério Público de Contas, acompanhando as conclusões da digna Chefia da Assessoria Técnica (evento 71.2), opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

De início, a **manutenção do provimento de servidores mediante função comissionada no Sistema de Controle Interno** (evento 22.72, fls. 02/03), em detrimento ao provimento do cargo efetivo da área, criado no final do exercício analisado (Resolução nº 225, de 14 de dezembro de 2017), está a impedir a regularidade da prestação de contas.

O responsável, em suas argumentações, aduz que: “*muitas das questões apontadas pela equipe de fiscalização não se traduzem em falhas geradas pelo requerente, sendo a maioria dos apontamentos decorrentes de situações herdadas das gestões anteriores.*” (evento 50.1, fl. 02). Prossegue e defende a lisura da designação de servidor efetivo, por meio de função, para a atividade controladora, informando, a despeito disso, que tratativas para a realização de concurso visando a ocupação do cargo específico para o setor estariam em andamento (evento 50.1, fls. 01/05).

Já a Edilidade informa que há 04 (quatro) servidores no setor e apenas 01 (um) seria comissionado, o qual teria sido nomeado mediante a Resolução 68/2018¹, ao passo que providências estariam sendo adotadas para o provimento do cargo de Controlador mediante concurso público (evento 51.1, fl. 02).

Da análise dos autos, nota-se que a matéria, de fato, está irregular.

Sobre as falhas herdadas da gestão anterior, importa registrar que a argumentação se contrapõe à lógica administrativa, porquanto subentende-se que o responsável, outrora

¹ Evento 51.2, fl. 02:

DECLARO, que a Câmara Municipal de Caraguatatuba nomeou os seguintes servidores para exercer o cargo de Controlador Interno:

| Nome | Cargo | Natureza do cargo | Nomeação |
|-------------------------------------|--------------------------------|--|---------------------|
| Olimpio Jose de Oliveira Filho | Agente Parlamentar II | Provimento efetivo | Portaria nº 16/2015 |
| Jose Mario da Silva | Supervisor Técnico Legislativo | Provimento efetivo | Portaria nº 06/2016 |
| Fernando de Macedo Aparecido Correa | Agente Administrativo | Provimento efetivo (cedido pela Prefeitura de Caraguatatuba) | Portaria nº 68/2018 |
| Tatiane de Oliveira Ribeiro | Assessora Jurídica | Provimento comissionado | Portaria nº 68/2018 |





candidato, já as conhecia antecipadamente, até porque a candidatura à Presidência, por certo, se dá exatamente para corrigir os equívocos pré-existentes.

Afora isso, a designação de servidor puramente comissionado para aludido setor se deu ainda em 2017, eis que a nomeação foi levada a efeito por meio da Portaria 68/2017 (datada de 22/09/2017)², e não pela Portaria 68/2018, conforme alegado.

Tal circunstância, por si mesma, revela que as diretrizes elencadas no Comunicado SDG 32/2012³ e no Manual Básico⁴ “Controle Interno”, elaborado por esta Corte, a fim de garantir maior independência, eficiência e autonomia ao Controle Interno, com expressa orientação para que somente servidores efetivos façam parte da divisão controladora, não foram observadas, prática, pois, que deve ser censurada.

Igualmente reprovável é **acentuada devolução de duodécimos**, que, no exercício em análise, alcançou R\$ 2.854.096,77, equivalente a 17,53% do total recebido (evento 22.72, fls. 03/04).

Os interessados defendem que a devolução em evidência não revelaria irregularidade alguma, informando que a sobra experimentada seria decorrente da não aquisição de imóvel (nova sede do Legislativo) e equipamentos, despesas que foram inicialmente previstas (evento 50.1, fls. 05/07 e evento 51.1, fls. 03).

Todavia, as justificativas apresentadas não convencem. No caso em tela, as ocorrências noticiadas nem mesmo vieram acompanhadas de documentos probatórios⁵, o que afasta a confirmação de qualquer possibilidade de êxito quanto à observância de normas técnicas e adequação da previsão de receitas, ocorrendo, de fato, superdimensionamento orçamentário.

Tal panorama indica falha no planejamento e inabilidade na execução, de modo que o excesso de devoluções ao final do exercício está a indicar sobrevalorização orçamentária, sobretudo em decorrência do deficiente manejo de recursos públicos, em rota

² Evento 51.2, fl. 05:

I - Nomear os servidores Tatiane de Oliveira Ribeiro, Assessora Jurídica (...)

³ <https://www4.tce.sp.gov.br/comunicado-sdg-no-322012>

⁴ <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/49222014%20controle%20interno.pdf> – fls. 33/34

⁵ O responsável junta tão somente certidão redigida por servidor público, na qual é noticiada a causa da devolução. Porém, peça alguma sobre projeto, pesquisas de preços, contratos, dentre outros, foi carreada aos autos.





de colisão ao que determina o princípio da exatidão orçamentária⁶ e em patente descompasso com a essência da LRF, conforme art. 1º, §1º: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]” (destaques do MPC).

Além disso, a superestimativa orçamentária está a desconfigurar a parametrização constitucional de apuração do total de gastos com folha de pagamento (art. 29-A, §1º, CF). É dizer, mencionada prática permite fuga ao limite de 70% imposto pela Constituição, eis que amplia indevidamente a base de cálculo (qual seja, o total de repasses recebidos, e não o montante efetivamente utilizado), subvertendo, com isso, citada regra constitucional.

Não por outro motivo a falha é tida como causa de rejeição, conforme, por exemplo, julgamento das contas anuais de 2015 da Câmara Municipal de Ribeirão Preto (TC-1084/026/15). No referido processo, a despeito do percentual de devolução duodecimal representar 5,07% (ao passo que aqui é da ordem de **17,53%**), a ocorrência foi motivo de reprovação daqueles demonstrativos:

O reincidente apontamento da fiscalização quanto à superestimativa de previsão orçamentária sequer foi justificado pela Câmara Municipal, ainda que a devolução de duodécimos tenha representado 5,07% dos repasses recebidos, revelando melhora, se comparado com os exercícios anteriores (18,99% em 2013 e 18,21% em 2014), o apontamento aparece, mais uma vez, no exercício de 2016, no percentual de 11,20%2, demonstrando que o planejamento da Câmara Municipal de Ribeirão Preto está em desacordo com as suas reais necessidades, em afronta ao artigo 1º, §1º, da Lei Responsabilidade Fiscal. (g.n.)

Reafirmando tal entendimento, referida decisão restou confirmada em sede recursal, cujo trânsito em julgado data de 29.01.2020:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. SUPERESTIMATIVA DA PREVISÃO RECEITA ORÇAMENTÁRIA. GRATIFICAÇÃO DO REGIME DE TEMPO INTEGRAL. DESACERTOS NO QUADRO DE PESSOAL. ELEVADO QUANTITATIVO DE CARGOS EM COMISSÃO. DESPROVIMENTO. (Grifo original)

1. A superestimativa da receita orçamentária da Câmara afronta os artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e 12 da LRF. (g.n.)

⁶ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>. Princípio da Exatidão ou Realismo Orçamentário. “De acordo com esse princípio as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle. Indiretamente, os autores especializados em matéria orçamentária apontam os arts. 7º e 16 do Decreto-Lei nº 200/67 como respaldo ao mesmo”.





Verificou-se, ainda, **pagamento de horas suplementares de forma habitual e contínua** (evento 22.72, fls. 05/06).

No período sob análise, doze servidores da Câmara Municipal de Caraguatatuba realizaram um total de 4.113 horas extras (sendo 3.981 horas ao custo extra de 50% e 132 horas ao custo extra de 100%, conforme planilha juntada no evento 22.15).

A defesa, por sua vez, sustenta que as horas extras teriam sido necessárias em decorrência dos serviços extraordinários (evento 50.1, fls. 07/10).

Contudo, não é isso que se infere da análise dos autos, eis que tal despesa se apresenta, no presente caso, como antieconômica e geradora de acréscimo remuneratório indevido.

Nesse sentido, conforme informado pela instrução, bem ilustrando a incorreção da questão, o Sr. Airton Ricardo Pimenta Santana realizou, apenas no mês de outubro, 125,5 horas extras, o equivalente a 5,70 horas excepcionais por dia (considerando 22 dias úteis no mês), enquanto o Sr. Marcio Donizete Savassa, em 2017, realizou 1.069 horas excepcionais durante o exercício examinado:

| MESES | MARCIO DONIZETE SAVASSA | | | AIRTON RICARDO PIMENTA SANTANA | | |
|-----------|------------------------------|-------------------------------|-------|--------------------------------|-------------------------------|-------|
| | QUANTIDADE DE HORA EXTRA 50% | QUANTIDADE DE HORA EXTRA 100% | TOTAL | QUANTIDADE DE HORA EXTRA 50% | QUANTIDADE DE HORA EXTRA 100% | TOTAL |
| Janeiro | 85 | 10,5 | 95,5 | 26 | 7 | 33 |
| Fevereiro | 101,5 | 0 | 101,5 | 40 | 0 | 40 |
| Março | 54,5 | 0 | 54,5 | 51 | 0 | 51 |
| Abril | 109 | 0 | 109 | 83,5 | 0 | 83,5 |
| Mai | 93 | 5,5 | 98,5 | 71 | 0 | 71 |
| Junho | 121 | 0 | 121 | 95,5 | 0 | 95,5 |
| Julho | 63,5 | 0 | 63,5 | 87 | 0 | 87 |
| Agosto | 110 | 0 | 110 | 59,5 | 0 | 59,5 |
| Setembro | 110 | 0 | 110 | 115,5 | 7 | 122,5 |
| Outubro | 4,5 | 0 | 4,5 | 125,5 | 0 | 125,5 |
| Novembro | 94,5 | 0 | 94,5 | 102 | 0 | 102 |
| Dezembro | 106,5 | 0 | 106,5 | 112,5 | 0 | 112,5 |
| TOTAL | 1053 | 16 | 1069 | 969 | 14 | 983 |

Como se nota a partir de tais exemplos, há patente desproporcionalidade no gasto da espécie, desvirtuado da essência de sua concessão, qual seja, a excepcionalidade, dando, então, lugar à indesejável habitualidade, que tem como consequência lógica a majoração dos vencimentos em caráter continuado, tendo como reflexos ônus excessivo ao erário e burla aos aumentos remuneratórios que devem ocorrer por meio de lei em sentido estrito, conforme previsão constitucional (art. 37, X, CF).





Prosseguindo no rol de impropriedades verificou-se, também, indevida **concessão de revisão geral (RGA) aos agentes políticos** (evento 22.72, fls. 07/08).

Os responsáveis, em suma, defendem que não haveria qualquer irregularidade na concessão em tela e que a Resolução seria instrumento normativo adequado para a medida (eventos 89.1, 91.1 e 106.1).

A despeito das arguições defensórias, fato é que referida concessão de RGA aos Vereadores: **(i)** contraria o princípio da anterioridade, insculpido no art. 29, VI, da CF, o qual preconiza a imutabilidade dos subsídios, que, fixados em cada legislatura para a subsequente, não admitem qualquer alteração no curso do mandato; e **(ii)** possui vício de iniciativa; e afronta o princípio da reserva legal.

Princípio da anterioridade de legislatura.

Tal entendimento encontra guarida em diversos acórdãos do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que tem julgado procedentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade de leis municipais concessoras de RGA aos subsídios dos Edis, conforme, dentre outros, precedente a seguir:

Especialmente com relação aos Vereadores, o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, estabelece as regras da anterioridade da legislatura para fixação do subsídio dos agentes políticos parlamentares municipais e da inalterabilidade do subsídio durante tal período, que decorrem do princípio da moralidade administrativa agasalhado tanto no artigo 111 da Constituição Estadual quanto no artigo 37 da Constituição Federal (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2205077-45.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 13.03.2019). (g.n.)

Nessa mesma linha, Ação Direta de Inconstitucionalidade 2219432-60.2018.8.26.0000:

Destarte, preceituando a Constituição da República que os subsídios dos Vereadores devem ser fixados anteriormente ao início de cada legislatura, não pode o legislador municipal determinar revisão desses valores durante o mandato. (g.n.)

Acerca do assunto, insta registrar também que o E. Supremo Tribunal Federal manteve condenação por improbidade administrativa de Vereadores do município de Guariba, visto esses aprovarem lei concedendo RGA a seus próprios subsídios, o que culmina em enriquecimento ilícito, conforme decisão externada no Recurso Extraordinário 597.725/SP.

Aliás, consoante decisão mais recente da E. Suprema Corte, referente ao Recurso Extraordinário 1.249.745, publicada em 03/06/2020, nota-se que foi ampliado o espectro da vedação a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários, a saber:





Encontra-se **pacificado nesta Corte** o entendimento segundo o qual a remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, **Vereador** e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do que disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, **deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação** (art. 37, X e XI), sendo-lhe vedada a vinculação à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos (art. 37, XIII). (g.n)

[...]

Na espécie, ao declarar constitucional a Lei 2.315/2019, do Município de Água da Prata, referente à possibilidade de revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários municipais, o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, razão pela qual, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário, para julgar procedente a ação.

Vício de iniciativa e a Reserva legal.

Ainda que se admitisse a aplicação de RGA ao subsídio dos Vereadores (não obstante a vedação por força do princípio da anterioridade de legislatura), a prática estaria irregular por possuir vício de iniciativa e por afrontar a reserva legal.

Isso porque a Resolução 208/2017 (i) não é instrumento normativo adequado para tanto (à luz do art. 37, X, da CF, apenas lei específica em sentido estrito pode fixar, alterar, revisar ou reajustar os vencimentos), enquanto (ii) a disposição é de autoria do próprio Legislativo.

Com efeito, mesmo que a concessão em testilha tivesse sido levada a efeito mediante lei em sentido estrito, mas por iniciativa do Legislativo, previsão constitucional impediria a exatidão da prática, sobretudo porque a Carta Magna estabelece que a prerrogativa para propor projeto de lei envolvendo RGA é privativa do Chefe do Executivo, seja este Municipal, Estadual ou Federal (art. 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da CF).

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cujo firme entendimento indica que a concessão de RGA deve, além de observar o princípio da anterioridade da legislatura, ser feita unicamente por lei de iniciativa do Chefe do Executivo. Neste diapasão, cita-se a ADI 3.538, que impugnou lei de iniciativa do Tribunal de Justiça que concedera revisão:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 12.299 de 2005 do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu reajuste de vencimentos aos servidores do Poder Judiciário. 3. Revisão Geral Anual. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça local. Inconstitucionalidade. Violação aos arts. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Constituição Federal. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, Plenário, ADI 3.538, Rel. Min. Gilmar Mendes, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020, v.u.) (destaques do MPC-SP)

Colaciona-se, também, a ADI 3.543, que impugnou lei de iniciativa da Assembleia Legislativa que concedera RGA:





“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 12.301/2005 do Estado do Rio Grande do Sul. **Revisão Geral Anual de Vencimentos. Contrariedade aos arts. 37, inc. X, e 61, § 1º, inc. II, al. A, da Constituição da República. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade Formal. Precedentes. Ação Direta Procedente.**” (STF, Plenário, ADI 3.543, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Rel. para o acórdão Min. Cármen Lúcia, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020, v.u.) (destaques do MPC-SP)

Quero dizer, em nada se pode confundir a revisão dos vencimentos (manutenção e equilíbrio do poder de compra), cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da CF), com a fixação ou aumento dos vencimentos (majoração do poder de compra), cuja iniciativa, aqui sim, é privativa ao Chefe do Poder Legislativo, conforme art. 51, IV, da CF e art. 20, III, da CE e decisões supramencionadas.

Orientação do Manual do TCE-SP.

Por fim, não se desconhece que este Tribunal de Contas tem orientado seus jurisdicionados de forma diversa, conforme se extrai do seguinte trecho do manual ‘Remuneração de Agentes Políticos’:

“A interpretação que ainda prevalece no âmbito do E. Tribunal de Contas, assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, inciso X da CF/88). Evidentemente, tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder.

Essa revisão deve ser precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do valor real de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade).

Embora a Constituição apresente, no caso, a expressão “iniciativa privativa” e esta Corte, nesses termos constitucionais, acolha o entendimento de que a lei pode ser de iniciativa de cada Poder do Município, vale ilustrar que o E. Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.726-3, entendeu que esse instrumento deve ser necessariamente iniciado pelo Chefe do Poder Executivo.

*Há decisões do Poder Judiciário em situações isoladas, sem o reconhecimento de repercussão geral, com entendimento de maneira diversa, isto é, que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da revisão geral anual a agentes políticos, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo. Nessa situação, o gestor deverá atender a determinação judicial proferida no caso concreto. De outra parte, importante registrar, em recente decisão do STF, com repercussão geral reconhecida, nos autos do Recurso Ordinário – RE nº 565.089, a mitigação da obrigatoriedade da recomposição salarial por meio da revisão geral anual com a seguinte tese: **“O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais propôs a revisão”** (negrito no original) (Excerto extraído do*





manual 'Remuneração de Agentes Políticos' [fls. 18/19] elaborado e revisado pelo TCESP em 2019).

Com a devida vênia, **não pode este Tribunal de Contas orientar seus jurisdicionados de forma incompatível com o que vem decidindo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** (que considera inconstitucional a concessão de RGA a Vereadores, ante o princípio de anterioridade da legislatura), **muito menos de forma incompatível com o Supremo Tribunal Federal** (que, além de possuir o mesmo entendimento sobre o princípio de anterioridade da legislatura acima exposto, considera inconstitucional a concessão de RGA por lei que não seja de iniciativa do Chefe do Poder Executivo).

Assim, impõe-se juízo de irregularidade às presentes contas, ante a patente inconstitucionalidade da RGA concedida aos Vereadores no exercício, sendo necessário, ainda, expedição de ofício ao Ministério Público Estadual, com vistas a ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

Igualmente reprováveis são as **despesas com diárias**, cujas solicitações não contam com a necessária motivação do deslocamento e com a autorização da Presidência, conforme exigido (evento 22.72, fls. 12/13).

De sua parte, o responsável esclarece que tais atos não foram expressos com a riqueza de detalhes considerada necessária pela equipe de fiscalização, no entanto, teriam trazido elementos mínimos para identificar a origem e destinação das viagens (evento 50.1, fls. 10/12).

Malgrado as assertivas defensórias, fato é que as falhas remaneceram no período analisado, mesmo tendo sido censuradas em 2012 (TC-2517/026/12)⁷ e razão de decidir por ocasião da reprovação dos demonstrativos de 2016 (TC-4928.989.16):

TC-4928.989.16:

Entretanto, a Câmara Municipal de Caraguatatuba resiste em dar cumprimento às recomendações deste Tribunal, a maioria das falhas apontadas pela fiscalização é recorrente, e já foi objeto de críticas e recomendações em exercícios pretéritos. Dentre as quais destaco:

[...]

Igualmente as diárias pagas sem a possibilidade de verificar a correção quanto seu cálculo, as quais carecem de motivação e demonstração do atendimento do interesse público, situação já rechaçada por este Tribunal nas contas da Câmara de

⁷ Trânsito em julgado em 28/08/2015.





2012 (TC-2517/026/12, contas rejeitadas, com trânsito em julgado em 28.08.2015). (g.o.)

TC-2517/026/12:

No entanto, subsistem falhas graves nas contas a impor a decretação de sua irregularidade:

[...]

Refiro-me aos desacertos anotados no item “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, relacionados às despesas com diárias a motorista, uma vez que, apesar da documentação encartada indicar formalmente as viagens realizadas, deixou de comprovar o efetivo atendimento ao interesse público nos deslocamentos. No tocante ao pagamento em pecúnia por depósito mensal no valor correspondente a passes de transporte, embora esses pagamentos tenham ocorrido por conta da Resolução nº 77/01, deve a Edilidade rever a forma como esses benefícios são concedidos aos servidores. De igual modo, as explicações apresentadas para as despesas com aquisição de vasos ornamentais, no valor de R\$ 2.620,00, não foram convincentes, eis que não restou demonstrada a sua efetiva finalidade pública. Por sua vez, o pagamento de multas de trânsito, sem a instauração de sindicância para apuração de responsabilidade dos envolvidos, gerou ônus adicionais para a Administração e onerou os cofres municipais. Assim, as despesas não podem ser aceitas eis que afrontam os princípios básicos da Administração Pública, notadamente, os da moralidade, transparência, impessoalidade e economicidade, que decorrem do artigo 37 da Constituição, além de se contraporem às normas concernentes à liquidação da despesa estabelecidas no artigo 63 da Lei nº 4.320/64. (g.n.)

Igualmente reprováveis os **gastos com pedágio** (evento 22.72, fl. 13).

Apesar de possuir isenção para tal encargo, conforme Portaria 13/2014 da ARTESP, foi desembolsado pela Câmara, somente no exercício em exame, o valor de R\$ 16.214,11, em favor do Centro de Gestão dos Meios de Pagamento S/A para custeio de trechos fiscalizados pelas concessionárias das rodovias Tamoios, Ayrton Senna, Dutra, Bandeirantes, dentre outras, montante que representa um acréscimo de 109,79% em relação ao exercício anterior, cujas despesas foram de R\$ 7.728,55 (consoante TC-4928.989.16). Observa-se, inclusive, que naquelas contas a questão foi fundamento para reprovação⁸.

Nas suas justificativas, o interessado informa que teria adotado providências junto à ARTESP, porém, a isenção não teria sido efetivada em decorrência de questões burocráticas da Autarquia (evento 50.1, fls. 12/13).

Da análise dos autos, não procede o quanto alegado.

⁸ Entretanto, a Câmara Municipal de Caraguatatuba resiste em dar cumprimento às recomendações deste Tribunal, a maioria das falhas apontadas pela fiscalização é recorrente, e já foi objeto de críticas e recomendações em exercícios pretéritos. Dentre as quais destaco:

[...]

Saliento as despesas com pedágio, em relação às quais, a Câmara Municipal não solicitou a isenção junto à ARTESP, incorrendo em gastos desnecessários para o erário.





Isso porque a iniciativa do Legislativo junto da ARTESP se iniciou somente no final de outubro de 2017, efetuando deliberadamente, portanto, despesas a este título durante quase todo o exercício.

Além disso, conforme documentação encartada nos anexos da defesa (evento 50.5), percebe-se que a Edilidade levou a efeito a solicitação com documentos insuficientes, não deixando e-mail para ser contatada, sendo infrutíferas as tentativas de contato telefônico por parte da ARTESP para com a Edilidade nos meses de fevereiro, março e junho de 2018, o que acarretou o arquivamento do pedido. Além disso, somente em agosto de 2018, quase um ano após a solicitação, é que o responsável buscou informações sobre o trâmite de sua solicitação junto à Autarquia.

Portanto, não se vislumbra a prudência esperada para com os gastos públicos, na medida em que a inação administrativa em solver a questão acabou por drenar desnecessariamente recursos do erário. Dessa forma, pugna esta Procuradoria de Contas pela devolução de aludidas despesas aos cofres municipais, devidamente corrigidas.

Também em desfavor do Legislativo o conjunto de impropriedades relacionadas ao **regime de adiantamento** (evento 22.72, fls. 13/15).

As ocorrências constatadas na amostragem foram: **(i)** não há relação das despesas efetuadas, não sendo possível atestar se o valor devolvido por cada Edil está correto; **(ii)** as prestações de contas não são realizadas de maneira individualizada, ou seja, os comprovantes de despesas de todos os Vereadores foram juntados num só processo, não havendo a indicação de quem realizou o dispêndio, tendo sido o valor devolvido rateado entre os vereadores; **(iii)** erros de contabilização; **(iv)** há comprovantes de despesas insuficientemente descritas, como as com “refeições”; **(v)** nota fiscal em branco, sem constar nem mesmo o valor, dentre outras.

No contraditório, o dirigente aduz, em síntese, ter havido apenas alguns erros formais em tais dispêndios, ao passo que não existiria ato normativo que impusesse o detalhamento da comprovação dos gastos com alimentação e deslocamento (evento 50.1, fls. 13/15).

Com efeito, razão assiste à Fiscalização.

Entre os diversos equívocos, certo é que despesa alguma pode ser aceita com descrição abstrata e sem mensuração detalhada dos itens consumidos. Esse, aliás, é o





entendimento sedimentado no âmbito do Tribunal de Contas, que, reiteradamente, censura com veemência a prática. Nesse sentido:

TC-2997/026/11

Contas anuais de Potim (exercício 2011, trânsito em julgado em 29/04/2014)

Entrega de numerário a vereadores, em desacordo com o previsto na Lei Municipal nº 203/97, na Lei Federal nº 4.320/64 e na Deliberação TC-A-42975/026/08; Realização de despesas com adiantamentos em que não resta evidenciado o interesse público; Prestação de contas de adiantamento nos quais a nota fiscal não discrimina os itens que compuseram o valor total da mesma; Prestação de contas de adiantamento cujos comprovantes de despesa trazem data anterior à da entrega dos adiantamentos; Processo de adiantamento desprovido da necessária prestação de contas. (...) Diante do exposto, julgo irregulares as contas da Câmara Municipal de Potim, exercício de 2011, nos termos do artigo 33, III, “b” e “c”, da Lei Complementar estadual nº 709/93, com as determinações, recomendações e advertências lançadas no corpo deste voto. (g.n.)

Por esse e pelos demais motivos detalhadamente expostos na instrução, que ilustraram quebra da moralidade administrativa e eficiência, bem assim infringência de preceitos legais estabelecidos na própria Lei Municipal nº 1.288/1984 (normativo que disciplina o regime de adiantamento), entende-se como irregular a matéria.

Mas não é só. O total **gasto com combustível** no exercício mostrou-se incompatível (R\$ 76.581,00 – evento 22.26) com as atividades da Câmara Municipal, que sequer mantém livro de bordo ou de controle de consumo (os registros existentes se resumem a planilhas mensais e anual), não motiva as saídas de seus agentes, havendo, ainda, discrepância nas quilometragens percorridas (evento 22.72, fls. 15/16).

Apesar de a defesa alegar que “*nada de irregular existiu a respeito das despesas com combustíveis.*” (evento 50.1, fl.16), fato é que tais condições estão a evidenciar o inadequado controle e gestão administrativa no setor.

Veza que mencionados desembolsos foram perpetrados sem plena observância aos ditames regedores da transparência e motivação, pugna-se pela restituição integral dos valores aplicados (R\$ 76.581,00), nos exatos termos da decisão proferida no TC-4787.989.16, contas anuais da Câmara Municipal de Uchôa, exercício de 2016, em que, além de reprovar prática semelhante, o Tribunal determinou a devolução da totalidade dos gastos havidos com combustíveis, eis que violados referidos princípios:

Não obstante, os demonstrativos se ressentem de falhas graves, que os comprometem por inteiro.

Refiro-me à falta de qualquer controle nos Gastos com Combustível e à reiterada prática de Ressarcimento de Despesas de Viagem por Reembolso, inexistindo justificativas a respeito dos deslocamentos e viagens realizados, menção ao assunto





tratado, bem como aos nomes dos participantes das possíveis reuniões ocorridas, o que impossibilitou a verificação da finalidade pública e da compatibilidade dos valores despendidos. Anotou a Fiscalização, ainda, a existência de comprovantes de gastos ilegíveis (eventos 32.19 e 32.20), bem como despesas realizadas em treze dias não úteis (datas à fl. 20 do evento 32.31), para as quais a Origem ofereceu justificativas genéricas sobre a necessidade de encontros e reuniões aos fins de semana e feriados, sem, contudo, trazer aos autos qualquer documento que sustentasse tais alegações.

(...)

Não há como se considerar regulares despesas que violam flagrantemente os princípios da transparência e da motivação, razão pela qual compactuo com o entendimento do Ministério Público de Contas e determino a devolução ao erário municipal dos montantes de R\$ 23.121,01 (vinte e três mil, cento e vinte e um reais e um centavo) a título de Gastos com Combustível (...)

Diante do exposto, voto pela irregularidade das contas da Câmara Municipal de Uchoa, exercício de 2016, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei Complementar Estadual nº 709/93. (g.n.)

(Decisão confirmada em sede de Recurso Ordinário, Acórdão publicado em 18/07/2020)

Seguindo na esteira das irregularidades, cumpre destacar os inúmeros **desacertos relativos a licitações e contratos celebrados pela Câmara** (evento 22.72, fls. 18/22 – ITEM C.1.1), falhas que já foram objeto de recomendações no passado (evento 22.72, fl. 34).

Na amostragem dos processos de licitação, foram elencadas 14 (quatorze) alíneas, cada qual contendo inexatidões, como, por exemplo, ausência de pesquisa que comprove que o valor praticado é compatível com o de mercado e falta de comprovação de entrega de convites, descumprindo o art. 22, §3º, da Lei 8.666/1993, dentre outros.

Ademais, foi analisada a Tomada de Preços 16/2017, para aquisição de veículo de luxo para a Câmara Municipal, no valor de R\$ 150.000,00, sendo apontadas incorreções como ausência de publicação em jornal de grande circulação do aviso contendo o resumo do edital, em grave afronta ao art. 21, III, da Lei de Licitações, e pesquisa de mercado não comprovada, entre outras.

É preciso reiterar, conforme noticiado na instrução, que inconsistências semelhantes às aqui tratadas já foram motivo de profunda análise no parecer formulado nos autos do TC-2517/026/12, onde o Exmo. Conselheiro Relator Dr. Sidney Estanislau Beraldo determinou ao Presidente da Câmara à época a adoção de providências necessárias ao cumprimento da lei.

De posse das justificativas da Câmara, que foram no sentido de que as falhas apontadas pela fiscalização estariam relacionadas às questões de formalidade dos processos





licitatórios (evento 50.1, fls. 19/23), percebe-se que as pretéritas advertências não culminaram em medidas de adequação.

A título de exemplo, verificou-se celebração do **Contrato 09/2017**, em 22/06/2017, com Alan Oliveira dos Santos, para serviços de controle de acesso e portaria local pelo valor de R\$ 54.000,00, com disponibilização de 01 (um) funcionário, a despeito de estar em vigor à época, desde 10/04/17, o Contrato 06/2017, com a empresa Costa & Urbino Apoio a Edifícios Ltda. ME, cujo objeto é justamente o controle, operação e fiscalização de portaria e, também, envolve funcionários (evento 22.72, fls. 22/23 – ITEM C.2.2).

Acerca do tema, nem o responsável, nem a Edilidade juntaram justificativas.

Com efeito, a contratação, como bem anotado na instrução, veio desacompanhada da sua necessidade, especialmente considerando o porte da Câmara, que conta com apenas uma entrada para o público em geral e três controles de portaria, havendo, ainda, outro contrato com mesmo objeto.

À luz dos fatos, sobretudo diante da ausência de motivação que justificasse a nova contratação, tem-se que não restaram observados os princípios da moralidade, eficiência e economicidade (art. 37, caput, e 70 da CF), situação que contribui para inquinar a regularidade do presente balanço.

Ainda na seara dos ajustes, agora tratando das **execuções contratuais**, importa destacar o **Contrato 07/2017**, cujo valor, por 12 (doze) meses de serviço, foi de R\$ 75.600,00. O objeto do ajuste, cujo certame foi finalizado em 04/2017 (evento 22.61)⁹, visava a manutenção predial preventiva e corretiva, compreendendo o fornecimento de mão de obra, ferramenta e equipamentos. Conforme consta dos autos, embora tenha havido requisição dos relatórios mensais do respectivo contrato, previstos no item 6 do memorial descritivo do Convite 02/2017, nenhuma documentação foi encaminhada (evento 22.72, fl. 24).

Em suas razões, a Edilidade informa que teria juntado nos anexos da defesa os relatórios mensais (evento 51.1, fl. 10), enquanto o responsável pela gestão nada aduziu.

Cotejando os autos, todavia, verifica-se que são insuficientes as informações prestadas.

⁹ Não consta nos autos o contrato firmado e a sua respectiva data de vigência.





Isso em decorrência de que, embora tenham sido juntados certos relatórios mensais sobre o contrato (evento 51.9), fato é que esses somente seriam referentes aos meses de maio, junho, julho, agosto, setembro e novembro de 2017.

Ou seja, faltariam as informações relativas aos meses de outubro e dezembro. Mas maior relevância confere-se à circunstância de que os relatórios acostados (evento 51.9) não possuem protocolo da data de sua autuação, nem mesmo possuem data de assinatura (exceto o relatório de 05/2017), o que não os caracterizam como prova incontroversa, eis que, como apresentados, sequer é possível identificar quem os elaborou, se a empresa ou se a Edilidade.

Essa é só mais uma evidência de que, por certo, não houve o devido acompanhamento da execução, em ofensa aos princípios da economicidade e da eficiência, situação que por si só contribui para a desaprovação do expediente.

Por tais razões, e diante da reiteração de ocorrências relacionadas à matéria, cumpre ratificar os apontamentos da instrução e, com amparo no art. 33, § 1º, da Lei Complementar 709/1993, pugnar pela a irregularidade das contas também em virtude da hipótese de reincidência.

Imperioso abordar, por fim, **disfunções no quadro de pessoal da Origem** (evento 22.72, fls. 27/33), tais como: **(i)** ausência de fidedignidade nas informações prestadas; **(ii)** excesso de cargo em comissão, com inobservância do art. 37, V, da CF; e **(iii)** cargos de livre provimento que sequer possuem requisitos de escolaridade, enquanto, para certos cargos da espécie, somente é exigido nível fundamental.

De plano, importa registrar que apontamentos análogos foram causa de rejeição das contas de 2014 (TC-2819/026/14) e 2016 (TC-4928.989.16), conforme *in verbis*:

TC-4928.989.16:

Entretanto, a Câmara Municipal de Caraguatatuba resiste em dar cumprimento às recomendações deste Tribunal, a maioria das falhas apontadas pela fiscalização é recorrente, e já foi objeto de críticas e recomendações em exercícios pretéritos. Dentre as quais destaco:

[...]

Destaco também que as várias irregularidades acerca do quadro de pessoal sequer foram contraditas pela Câmara Municipal.

A fiscalização relatou diferenças entre as informações prestadas ao sistema AUDESP e as constatadas no órgão (nomeações para cargos irregularmente criados).

Em diversas ocasiões já tive a oportunidade de manifestar-me quanto a essas determinações que o Tribunal vem dando às Câmaras Municipais para adequação do seu quadro de pessoal, especialmente no que tange ao excessivo número de servidores.





No presente caso a edildade contava com um total de 56 cargos ocupados, sendo 22 cargos efetivos e 34 comissionados, o que significa um número bastante elevado para o porte do município.

Conforme constatado pela fiscalização, além do número excessivo de cargos comissionados, a grande maioria se destina às atividades meramente burocráticas ou técnicas, que prescinde de relação de especial confiança e não possui características de direção, chefia e assessoramento, em desrespeito à regra contida no inciso II, do artigo 37 da Constituição Federal.

Tal situação figurou entre as falhas que ensejaram a rejeição das contas do exercício de 2014, sob a minha relatoria nos autos do TC2819/026/14. (g.n.)

TC-2819/026/14:

Em que pese o atendimento dos limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal, existem irregularidades capazes de comprometer as contas.

[...]

Também graves as inconsistências detectadas no quadro de pessoal da Câmara que contava com o exagerado número de 61 cargos ocupados, não tendo sido adotadas providências para atendimento das recomendações deste Tribunal.

[...]

Pelo exposto, **JULGO IRREGULARES AS CONTAS EM EXAME** com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93. (g.n.)

À luz de mencionadas decisões, os apontamentos da Fiscalização no tocante à gestão do quadro de pessoal, os quais, reitera-se, já deram causa a reprovações e recomendações pretéritas¹⁰, conduzem à decretação da irregularidade da matéria.

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, III, ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar), **‘c’** (dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), c/c **§ 1º** (reincidência), com proposta de **ressarcimento ao erário** e aplicação de **multa**, conforme **artigos 36, caput, 104, II e VI**, todos da **Lei Complementar Estadual nº 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.2** – descumprimento das diretrizes elencadas no Comunicado SDG nº 32/12 e no Manual Básico “Controle Interno”, haja vista nomeação de servidor comissionado para atuação no setor;
2. **Item B.1.1** – previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, eis que, no exercício, a devolução alcançou o patamar de R\$ 2.854.096,77, equivalente a 17,53% do quanto recebido, em ofensa ao artigo 30 da Lei 4.320/1964 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, subvertendo, ainda, o limite fixado no art. 29-A, § 1º, da CF;
3. **Item B.2.1 (b)** – pagamento de horas suplementares de forma habitual e contínua, caracterizando despesa antieconômica e geradora de acréscimo remuneratório indevido, desvirtuando aos aumentos remuneratórios que devem ocorrer por meio de lei em sentido estrito, conforme previsão constitucional (art. 37, X, CF);

¹⁰ TC-2517/026/12 – Contas anuais da Câmara de Caraguatatuba, exercício de 2012 – trânsito em julgado em 28/08/2015.





4. **Item B.3.3** – indevida concessão de Revisão Geral Anual (RGA) aos Senhores Edis, em afronta ao princípio da anterioridade, vício de iniciativa, e reserva legal;
5. **Item B.4.2 (a)** – despesas com diárias cujas solicitações não contam com a necessária motivação do deslocamento e com a autorização da Presidência, em afronta à legalidade e transparência (**REINCIDÊNCIA**);
6. **Item B.4.2 (b)** – despesas desnecessárias com pedágio, eis que não observado os princípios da eficiência e economicidade, acarretando prejuízo ao erário, devendo haver a restituição ao erário dos valores gastos a esse título, devidamente atualizados;
7. **Item B.4.2.1** – reembolsos efetuados sem individualização dos beneficiários e das respectivas despesas e da motivação dos gastos, infringência aos preceitos legais estabelecidos na Lei Municipal 1.288/1984, dentre outros;
8. **Item B.4.2.2** – ausência de controle efetivo do uso da frota, impossibilitando a análise do atendimento ao interesse público na sua utilização, atrelado ao desarrazoado gasto com combustíveis, devendo haver a restituição ao erário dos valores gastos a esse título, devidamente atualizados;
9. **Item C.1.1** – desrespeito ao art. 37 da Constituição da República e descumprimento dos artigos 3º, 14, 15, §1º, 22, §3º, 38, caput, 40, inciso X e §2º, II, 41, 43, IV, 48, II e 51, da Lei 8.666/1993 em face das diversas irregularidades mencionadas (**REINCIDÊNCIA**);
10. **Item C.2.2 (b)** – celebração do Contrato 09/2017 sem justo motivo para tanto, eis que se encontrava vigente ajuste para prestação de serviços análogos, desobedecendo aos princípios da moralidade, eficiência e economicidade (art. 37, caput, e 70 da CF);
11. **Item C.2.3 (b)** – ausência de acompanhamento da execução contratual, em descompasso com os princípios constitucionais (art. 37, caput, da CF) e com as normas de regência;
12. **Item D.2** – reiterada¹¹ falta de fidedignidade nos itens B.1.2, B.4.2.1, B.5, C.1 e D.3.1, desatendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964), e inobservância do Comunicado SDG 34/2009 (**REINCIDÊNCIA**);
13. **Item D.3.1** – cargos comissionados em dissonância com as condições estabelecidas no art. 37, inc. II e V, da Constituição Federal (**REINCIDÊNCIA**);
14. **Item D.5** – descumprimento de recomendações deste Tribunal de Contas.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão da Vereança especialmente nos seguintes pontos:

1. **Item B.5** – promova ações visando a preservação do patrimônio público;
2. **Item C.2.2 (a)** – procure evitar contratações emergências, gerindo sempre a contento os serviços;
3. **Item C.2.3 (a)** – abstenha-se de prever pagamento de metade do valor do ajuste logo depois da assinatura;
4. **Item D.1** – disponibilize balanços, peças contábeis, contratos, e adiantamentos no endereço eletrônico do

¹¹ Evento 22.72, fl. 34.





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

TC-6118.989.16-9

Fl. 18

Órgão, assim como as remunerações dos agentes públicos, tudo em conformidade com a Lei da Transparência e Acesso à Informação;

5. **Item D.5.2** – observe as prerrogativas institucionais atinentes ao controle externo, julgando as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal submetidas a sua apreciação, conforme definido pelos artigos 31, §2º, e 71, I, da Constituição da República e nos artigos 190 e 191 do Regimento Interno do Poder Legislativo Municipal.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar Estadual 709/1993.

É o parecer.

São Paulo, 09 de fevereiro de 2021.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

MPC-40/S

