



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
7ª Procuradoria de Contas

TC-5631.989.19

Fl. 1

Processo nº:	TC-5631.989.19
Câmara Municipal:	São Roque
Presidente(a):	Mauro Salvador Sgueglia de Góes
Período:	01/01/2019 a 09/09/2019 e 23/09/2019 a 31/12/2019
Presidente(a):	Rogério Jean da Silva
Período:	10/09/2019 a 22/09/2019
Exercício:	2019
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 matérias não contempladas inicialmente na conclusão do Relatório da Fiscalização, a saber: **(i)** elevada devolução de duodécimos, no valor de R\$ 3.488.431,23, equivalente a 38,76% do total recebido; e **(ii)** concessão de Revisão Geral Anual aos agentes políticos (evento 91.1).

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

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE	
População	91.016
Nº de Vereadores	15
Gasto Total	R\$ 5.212.343,77
Gasto per capita	R\$ 57,27
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
Superávit em relação à arrecadação municipal	93,97%

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

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





SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
Controle interno	REGULAR
Encargos – Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Encargos – Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	SIM
Limites financeiros constitucionais – Atendido o limite de despesa total?	SIM
Limites financeiros constitucionais – atendido o limite percentual para a folha de pagamento	SIM
LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	1,56%
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional da despesa total com remuneração dos edis?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada?	NÃO
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de sessões extraordinárias?	NÃO
Restrições de último ano de mandato - Atendido o art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM
Restrições de último ano de mandato - Atendido o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2018	5290.989.18	Regulares com ressalva	-
2017	6245.989.16	Regulares com ressalva	26/06/2020
2016	5055.989.16	Regulares com ressalva	25/10/2018

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e considerando as justificativas ofertadas pela Origem (eventos 34.1, 65.1, 66.1, 113.1 e 114.1), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

De início, cumpre abordar a situação do **quadro de pessoal** (evento 13.18, fls. 06/08).

A instrução aponta que foram nomeados 09 (nove) servidores para cargos em comissão, dos quais 08 (oito), a saber, “Assessor Consultor Legislativo”, “Assessor de Comissões”, “Assessor Jurídico”, “Assessor de Cerimonial e Eventos do Gabinete da Presidência”, “Gerente de Comunicação Institucional”, “Gerente Financeiro”, “Gerente de Recursos Humanos” e “Gerente de Tecnologia e Manutenção”, não possuiriam atribuições ou características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CF).





Sustenta, ainda, que os cargos de “Assessor Consultor Legislativo” e “Assessor de Comissões” conteriam sobreposições de funções entre si, enquanto suas atividades seriam afetas a cargos efetivos já existentes na estrutura local, anotando mesma crítica aos cargos “Assessor de Cerimonial e Eventos do Gabinete da Presidência” e “Gerente de Comunicação Institucional”. Em arremate, critica a elevada proporção de cargos em comissão frente aos efetivos (27 cargos efetivos previstos, sendo 09 ocupados; 12 cargos em comissão previstos, sendo 12 ocupados – 57,14%), bem assim a expansão destes (de 18 para 27), levada a efeito no exercício em análise.

Em suas justificativas, a defesa argumenta que o cargo de “Assessor Consultor Legislativo” foi extinto pela Resolução nº 01/2020 e, de forma geral, defende a regularidade das atribuições dos cargos livremente nomeados, ponderando, inclusive, que todos estes exigem nível superior para seu provimento. Prossegue e aduz, especificamente com relação ao cargo de “Assessor Jurídico”, que medidas foram adotadas, tanto que houve a criação e concurso para provimento de 02 (dois) cargos efetivo de Procurador Jurídico, que não teriam sido providos tão somente em decorrência da Lei nº 173/2020. No mais, finaliza arguindo a adequação da expansão do seu quadro de pessoal efetivo (eventos 34.1, 65.1 e 66.1, fls. 11/25).

Dá análise, é possível assentir com as alegações defensórias.

Isso porque o cargo de “Assessor Consultor Legislativo” foi, de fato, extinto pela Resolução nº 01/2020 (evento 13.10, fls. 02).

Além disso, dos 27 (vinte e sete) cargos efetivos previstos, 02 (dois) serão extintos quando de sua vacância (evento 13.10, fl. 12), culminado num universo final de 25 (vinte e cinco) cargos de natureza permanente.

Ademais, conforme esclarecido pela Origem, dos 12 (doze) cargos em comissão apontados na instrução, 03 (três) são funções de confiança (evento 13.9).

Constata-se, ainda, que, ao final da reestruturação, a Edilidade contará com 08 (oito) cargos em comissão (evento 13.10, fl. 12), a configurar sensível redução.

Já no que tange ao cargo de “Assessor Jurídico”, efetivamente providências foram adotadas, podendo-se comprovar inclusive a realização de concurso para Procurador efetivo².

De todo modo, sobre esta problemática cumpre consignar o seguinte.

² <https://www.vunesp.com.br/CMSR1901>





Não se vislumbra óbice à existência de cargo em comissão de assessoramento jurídico, sobretudo na esfera legislativa municipal, desde que, de fato, no desempenho de funções exclusivamente de assessoramento.

No presente caso, todavia, dada a ausência de provimento do cargo efetivo de Procurador Jurídico no quadro de pessoal do Legislativo no exercício em exame, a exclusiva manutenção do cargo de “Assessor Jurídico” na estrutura local faz com que as atividades por este exercidas não sejam somente de assessoramento, assumindo indevidamente funções adstritas a Procurador concursado, a quem incumbe atuar na defesa da Casa de Leis (enquanto instituição permanente) e não dos agentes políticos (detentores de mandatos transitórios)³.

Com efeito, não se ignora a ausência de obrigatoriedade de os Municípios criarem órgãos estruturados de Advocacia Pública (Procuradorias Municipais), conforme decisões do E. STF referenciadas pela defesa; entretanto, tal juízo não afeta o entendimento sobre o provimento do cargo de Procurador Jurídico, afinal, os r. julgados da Suprema Corte não afastam as prescrições contidas no artigo 37, II e V, da Carta Maior, as quais permanecem incólumes, o que inviabiliza quaisquer manejos indevidos da excepcionalíssima hipótese de comissionamento de cargos públicos.

É dizer, a Suprema Corte tão somente reconheceu a inexistência de norma constitucional que imponha aos Municípios a criação de referido órgão de Procuradoria, tal como ocorre em relação aos Estados e à União, reafirmando, ademais, a possibilidade de assessoramento jurídico em comissão (o que, aliás, decorre da própria literalidade do artigo 37, V, *in fine*, CF), **daí porque deve a Câmara Municipal de São Roque nomear, tão logo seja possível, os candidatos aprovados via concurso para tal função, cabendo à Fiscalização, por ocasião da próxima inspeção *in loco*, confirmar a efetiva regularização da matéria.**

Mesma sorte, contudo, não recai sobre as matérias objeto de diligência preliminar.

A instrução revelou ocorrência de **acentuada devolução de duodécimos**, que, no exercício em análise, alcançou consideráveis **R\$ 3.488.431,23**, equivalente a 38,76% do total recebido (evento 13.18, fl. 04).

³ Nesse sentido, inclusive, já decidiu o E. STJ, ao admitir que Procuradores de Câmaras Municipais podem advogar em ação contra o presidente da Casa Legislativa. REsp 1.398.484-RO (<https://www.conjur.com.br/dl/decisao-stj-recurso-especial-abdiel.pdf>).





Acerca do tema, razões de defesa são no sentido de que: “*Em nosso modesto entendimento, não há de se fazer qualquer ressalva neste quesito, em verdade, ressaltamos para a observância do esforço para manutenção da economicidade (...)*” (eventos 113.1 e 114.1, fls. 03/06).

As justificativas não procedem.

Ante as ocorrências verificadas na gestão camarária, constata-se não observância às normas técnicas incidentes e a desconsideração das variáveis elencadas na legislação de regência no tocante à adequada previsão de receitas, sobretudo porque, apesar de experimentar elevadas sobras orçamentárias, sempre superiores a R\$ 2 milhões desde o exercício de 2015⁴, o Legislativo local insiste em não harmonizar as receitas às suas reais necessidades, fixando recursos em níveis desproporcionais, mesmo prescindindo deles, praticando, de fato, **superdimensionamento orçamentário**.

Em decorrência disso, no exercício sob análise, houve desnecessária retenção de mais de R\$ 3 milhões junto ao orçamento camarário, falha grave, vez que privou o Poder Executivo de aplicar referido montante em políticas públicas, deixando de beneficiar a população local em virtude de tal valor restar indevidamente represado no orçamento do Legislativo.

Além disso, esse censurável panorama indica falha no planejamento e inabilidade na execução, de modo que o excesso de devoluções ao final do exercício não significa “economia”, mas sim reflexo do deficiente manejo de recursos públicos, em rota de colisão ao que determina o princípio da exatidão orçamentária⁵, bem assim patente descompasso com a essência da LRF, conforme preconizado em seu art. 1º, § 1: *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 [...]*.

⁴ TC-5290.989.18 (evento 13.14):

Histórico dos repasses financeiros recebidos e devolvidos ⁴			
Exercício	Repassados	Devolução	% Devolvido
2015	R\$ 7.300.000,00	R\$ 2.161.772,68	29,61%
2016	R\$ 7.800.000,00	R\$ 3.017.149,80	38,68%
2017	R\$ 8.500.000,00	R\$ 3.242.941,76	38,15%
2018	R\$ 9.000.000,00	R\$ 3.700.633,32	41,12%

⁵ <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”.





Outra grave decorrência da superestimativa orçamentária é que ela tende 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 Carta Magna, 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.

A objeção a tal mecanismo, que já teve sua gravidade diversas vezes reconhecida por esta Corte, restou asseverada, por ocasião do julgamento dos demonstrativos anuais de 2016 da Câmara Municipal de Socorro⁶:

*CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI - Senhora Presidente, Senhor Conselheiro, apenas para dizer o seguinte: essa superestimativa orçamentária tem um objetivo, **poder gastar em pessoal nos limites da Constituição**. É por isso que em toda Câmara é quase a mesma coisa.*

Acompanho o Senhor Relator, mas, essa devolução de dinheiro é típica. Primeiro fazem um orçamento grande para poder caber os gastos de pessoal. [...] Nós conhecemos bem isso, e depois, no final, devolvem. Alguns fazem até propaganda com cheque etc., mas é isso; e é um absurdo, faz bem o Conselheiro e o Ministério Público de falarem.

[...]

RELATOR - Realmente tem razão o Conselheiro Decano. Nós temos observado essa questão. No caso específico, Conselheiro Roque, mesmo considerando a devolução, não ultrapassou o gasto. Mas hoje mesmo, na pauta, tenho o caso de contas de uma Câmara Municipal que, considerando a devolução, houve a extrapolação dos 70% de gastos com pessoal. Nesse ponto, merece, sem dúvida, uma condenação maior. (g.n.)

Nesse sentido, a prática é causa de rejeição, conforme 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 6,18%), 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:

⁶ Trecho de notas taquigráficas extraídas da 17ª Sessão Ordinária de Primeira Câmara, realizada por videoconferência em 07 de julho de 2020, no julgamento das contas da Câmara de Socorro (TC-4763.989.16-7, evento 100.2).





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.)

Acrescente-se ao rol de desacertos verificados na instrução a indevida **concessão de revisão geral anual (RGA) aos agentes políticos** (evento 13.18, fl. 09).

Defesa alega, em síntese, que os agentes políticos teriam direito à RGA, com base na Constituição Federal (eventos 113.1 e 114.1, fls. 07/10).

Malgrado a arguição defensiva, fato é que a concessão de RGA aos Vereadores está a contrariar o princípio da anterioridade, insculpido no art. 29, VI, da CF, que preconiza a imutabilidade dos subsídios, que, fixados em cada legislatura para a subsequente, não admitem qualquer alteração no curso do mandato.

Tal entendimento encontra guarida em diversos acórdãos do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que invariavelmente 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 nº 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, o E. Supremo Tribunal Federal manteve condenação por improbidade administrativa de Vereadores do município de Guariba, visto que esses aprovaram 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 RE nº 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 legislação 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.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, III, alínea 'b'** (infração à norma legal ou regulamentar), com aplicação de **multa**, conforme **artigos 36, parágrafo único, e 104, I e II**, todos da **Lei Complementar Estadual nº 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, eis que, no exercício, a devolução alcançou patamar superior a R\$ 3 milhões, equivalente a 38,76% do total recebido, em patente ofensa ao artigo 30 da Lei nº 4.320/64 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, subvertendo, ainda, a apuração relativa ao limite fixado no art. 29-A, § 1º, da CF;
2. **Item B.5.2** – indevida concessão de Revisão Geral Anual (RGA) aos Senhores Edis, em afronta ao art. 29, VI, da CF.

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 nos seguintes pontos:

3. **Itens A.1 e A.2** – envide esforços a fim de incentivar efetivamente a participação popular nas audiências públicas, sem prejuízo do aprimoramento de programas e ações do legislativo, atendendo ao disposto no art. 1º, § 1º, c.c. art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
4. **Item B.5.1.1** – nomeie os candidatos aprovados em concurso público para o cargo de Procurador Jurídico tão logo seja possível.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem 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 LCE nº 709/1993.

São Paulo, 18 de março de 2021.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
Procuradora do Ministério Público de Contas

40/S

