



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

TC-5308.989.19-3

Fl. 1

Processo nº: TC-5308.989.19-3

Câmara Municipal: Santa Isabel

Presidente(a): Luiz Carlos Alves Dias

Período 01/01/2019 a 31/12/2019

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 na conclusão do Relatório da Fiscalização, a saber: (i) concessão de Revisão Geral Anual aos agentes políticos; e (ii) eventual acúmulo remunerada de cargos¹ (evento 91.1).

Dito isso, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”²:

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA ISABEL	
População	57.386
Nº de Vereadores	15
Gasto Total	R\$ 6.732.395,79
Gasto <i>per capita</i>	R\$ 117,32
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
Superávit em relação à arrecadação municipal	81,13%

¹ Acerca do apontado no relatório da Fiscalização (fl. 13), conforme esclarecido pela Câmara (eventos 110.1/110.2), não houve acúmulo remunerado de cargos, eis que 03 Vereadores se encontravam licenciados, com prejuízo de seus subsídios, para exercerem a função de Secretário Municipal.

² Disponível em: <https://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	
Controle interno	IRREGULAR
Encargos – Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Encargos – Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	PREJUDICADO
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	2,96%
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	4967.989.18	Em trâmite	-
2017	5922.989.16	Em trâmite	-
2016	4732.989.16	Regulares com ressalva	29/11/2019
2015	1096/026/15	Regulares com ressalva	03/05/2019
2014	2932/026/14	Irregulares	-

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e considerando as justificativas ofertadas pela Origem (eventos 49.1, 78.1 e 126.1), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

De início, percebe-se que a Câmara vem, deliberadamente, abrindo mão dos serviços de **controladoria interna**, em patente despreço pelo adequado gerenciamento da coisa pública, deixando de levar a efeito, inclusive, orientações deste E. Tribunal.





Com efeito, até o presente momento, sequer houve regulamentação do setor (evento 11.40, fls. 03/06), em clara demonstração de desprezo pelas advertências desta Corte de Contas, cujas recomendações sobre o tema remontam aos demonstrativos de 2012 (TC-2630/026/12, trânsito em julgado em 10/06/2014), sem que, todavia, qualquer medida regularizadora tenha sido concretizada.

Nota-se, aliás, que a matéria foi novamente objeto de recomendação por ocasião das últimas contas apreciadas (contas do exercício 2015, TC-1096/026/15, sessão de 19/02/2019), tendo constado expressamente no voto do Relator:

*Embora essa falha já tenha sido objeto de recomendação quando do julgamento das contas de 2012 e 2013, cabe renovar a determinação de observância ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal, com **alerta** ao atual Presidente no sentido de que a repetição do desacerto apontado poderá ensejar a reprovação das futuras contas e imposição de multa ao responsável. Assim, deverá a Fiscalização, em seu próximo roteiro, verificar a efetivação da medida anunciada. (destaques do MPC)*

Em suas justificativas, a defesa vem aos autos (evento 49.1, fls. 05/06) e aduz, em síntese, que a ausência de regulamentação do controle interno não se mostrar suficiente a comprometer o juízo de regularidade das contas, e que está na iminência da realização de concurso público, não tendo sido possível a designação anteriormente pelo reduzido quadro de servidores, explicações reforçadas pelo responsável à época (evento 78.1, fls. 05/06).

Preliminarmente, não parece razoável sustentar que o quadro de pessoal, que contava com 34 cargos providos (10 efetivos e 24 em comissão), era tão diminuto a ponto de impossibilitar a designação de servidor efetivo para a função controladora.

A título de exemplo, citam-se algumas Edilidades que, apesar de quadro de providos mais reduzido, no exercício 2019 já contavam com regulamentação do setor e designação de servidor efetivo para tal mister, como é o caso de Cabreúva (TC-5396.989.19), que possuía 09 (nove) servidores efetivos e 04 (quatro) em comissão; Pontal (TC-5546.989.19), que possuía 06 (seis) servidores efetivos e 01 (um) em comissão; e Artur Nogueira (TC-5493.989.19), que possuía 11 (onze) servidores efetivos e 01 (um) em comissão.

No presente caso, constatou-se exatamente o contrário, na medida em que, a despeito de expressas advertências e recomendações há muito exaradas, a Edilidade não regulamentou a controladoria interna, tampouco designou servidor para referida função.





Pior: sequer juntou aos autos medidas que demonstrassem providências factíveis para o provimento do cargo em evidência, limitando-se, uma vez mais, ao anúncio e promessa de que ações estariam sendo adotadas.

É possível concluir, portanto, que a situação do controle interno permanece à margem dos artigos 70 e 74 da Carta Magna, pois não existiram aferição do interesse público e da legitimidade dos gastos realizados pelo Legislativo de Santa Isabel, restando nítido que aludidos dispositivos constitucionais careceram de observância, razão pela qual, diante da absoluta contumácia verificada, a falha compromete a regularidade das contas.

De igual forma, também a conduzir as contas para o juízo de irregularidade, foram constatadas **disfunções no quadro de pessoal** (evento 11.40, fls. 09/12).

É o caso, por exemplo, do nível médio de ensino como requisito mínimo previsto para os cargos de “Chefe de Gabinete Parlamentar” (evento 11.40, fls. 09/11), exigência insuficiente, que está a desabonar o presente balanço, especialmente porque há muito exige-se nível superior para o provimento dos cargos em comissão.

Além disso, impende destacar a irregular composição do quadro de pessoal do Legislativo, que conta com 24 (vinte e quatro) cargos comissionados providos frente a 10 (dez) efetivos (evento 11.40, fls. 11/12).

As justificativas sobre referidas ocorrências restringem-se a sustentar que a quantidade de cargos livremente nomeados estaria adequada, e que o Legislativo está a providenciar concurso para nomeação de 06 (seis) cargos efetivos, silenciando os responsáveis acerca da baixa escolaridade dos cargos comissionados (evento 49.1, fls. 06/08 e evento 78.1, fl. 06).

Sobre tais assuntos, insta destacar que advertências já foram alvitadas por esta E. Corte (TC-1096/026/15 – trânsito em julgado em 03/05/2019):

Sobre o Quadro de Pessoal, a Fiscalização observou que foram nomeados 9 (nove) servidores para ocupar cargos em comissão (8 Assessores Parlamentares e 1 Assessor Administrativo). Registrou, no entanto, que o nível de escolaridade exigido (2º grau escolar) encontra-se em desacordo com os requisitos legais para o provimento de tais cargos.

Malgrado a defesa tenha noticiado a existência de estudos para regularizar a situação do grau de escolaridade dos assessores, cabe advertência ao atual Presidente do Legislativo para que adote medidas efetivas a fim de exigir escolaridade de nível superior de todos os ocupantes dos cargos em comissão de Assessor Parlamentar.

Ademais, a par do elevado número de cargos que integram o quadro de pessoal da Câmara – 45, sendo 22 de provimento efetivo e 23 em comissão –, diante do número de habitantes do Município (52.875), a grande disparidade entre a quantidade de cargos providos em caráter efetivo e em comissão (12 efetivos e 21 em comissão)





indica que o Legislativo não privilegia a regra do concurso público, utilizando-se da exceção constitucional para preencher seu quadro de servidores.

Assim, advirto o Legislativo para que reveja o seu quadro de pessoal, dimensionado às suas reais necessidades e em conformidade com as regras constitucionais, no sentido de reduzir seus cargos comissionados a patamares mais condizentes com as funções institucionais em respeito ao princípio da eficiência previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

Determino, ainda, que a Fiscalização verifique, na próxima inspeção, a implementação das medidas ora determinadas, visando à regularização do quadro funcional do Legislativo.

Ou seja, embora exista reprovação objetiva sobre o dimensionamento do quadro de pessoal do Legislativo local, determinando a redução e a fixação de nível superior para cargos de livre nomeação, a Edilidade não só manteve a escolaridade aquém do exigido, como também a quantidade de cargos da espécie, anunciando medida inócua e artificial, vez que pretende inflar o quadro de cargos efetivos a fim de estreitar a correlação entre ambos.

Ainda que já exposto anteriormente, quando da análise das incorreções atinentes ao controle interno, importa reiterar, a título exemplificativo, como realmente está superdimensionado o quadro de pessoal provido no âmbito da Origem: enquanto a Câmara Municipal de Cabreúva³ (TC-5396.989.19) possuía 13 servidores, a de Pontal⁴ (TC-5546.989.19) 07 servidores, e a de Artur Nogueira⁵ (TC-5493.989.19) 12 servidores, a Câmara Municipal de Santa Isabel possuía 34 servidores.

Afora isso, o predomínio no número de agentes em comissão, correspondente a 70,59% do total de vagas preenchidas, ofende diretamente a Constituição Federal (art. 37, II e V), pois não atende ao preceito de que o ingresso no serviço público se faça, via de regra, por concurso, devendo o livre provimento constituir medida excepcional.

Além disso, restaram desconsideradas as orientações desta E. Corte de Contas, assim como entendimento já sedimentado também no âmbito do Poder Judiciário, no sentido de que atividades de assessoramento via cargos de livre provimento devem, necessariamente, dar-se mediante profissionais com conhecimentos técnicos mínimos para seu regular desenvolvimento, alcançáveis por meio do nível superior de ensino. Nesse sentido:

Voto nº 30.530 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0176535-27.2013.8.26.0000
COMARCA SÃO PAULO

³ População: 49.707 > <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>

⁴ População: 49.961 > <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>

⁵ População: 54.408 > <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>





Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOCAINA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –

Legislação do Município de Bocaina que dispõe sobre a criação de cargos em comissão do quadro de servidores públicos municipais e da nova estrutura da prefeitura municipal. – Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes – Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afrenta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

Com amparo na citada decisão e em diversas outras de igual natureza, bem assim, a teor do Comunicado SDG nº 32/2015, e, ainda, com supedâneo no §1º do art. 33, da Lei Complementar Estadual 709/93, desta feita, deve referida prática ser rigorosamente censurada.

Também a macular as contas, constatou-se indevida **concessão de revisão geral anual (RGA) aos vereadores** (evento 11.40, fls. 12/13).

Os responsáveis, em suma, defendem que não haveria qualquer irregularidade na concessão em tela (evento 110.1, fls. 02/05).

A despeito das arguições defensórias, fato é que a 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.

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 concessoas 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, 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 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 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.

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.

Isso porque o normativo concessor da revisão, ainda que sancionado pelo Executivo, é de autoria do próprio Legislativo (Comissão de Finanças e Orçamento – evento 11.10).

Com efeito, previsão constitucional impede 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.

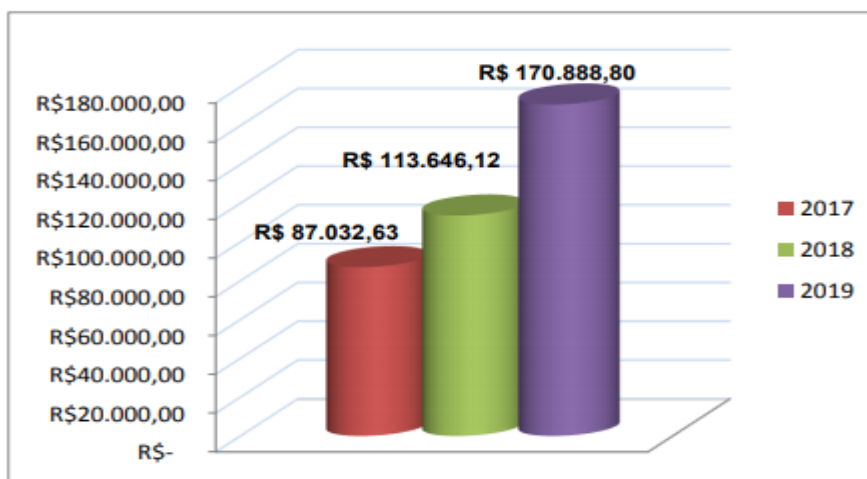
Verificou-se, ainda, **pagamento de horas suplementares de forma habitual e contínua** (evento 11.40, fls. 15/16). No período sob análise, foram gastos R\$ 170.888,80 com pagamentos de horas-extras aos 10 (dez) servidores efetivos da Câmara Municipal.

A defesa, por sua vez, sustenta que as horas extras teriam sido necessárias em decorrência dos serviços extraordinários, alegando, ainda, o diminuto quadro de pessoal (evento 49.1, fls. 08/09 e evento 78.1, fls. 06/07).

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, a instrução reúne dados dos últimos 03 (três) anos a fim de melhor esclarecer o assunto:





Como se percebe, a partir da condensação das informações, há relevante majoração no gasto da espécie. Em verdade, a exegese do problema reside no aumento substancial das despesas em evidência desacompanhadas de motivação para tanto, eis que não se despontou justificativa para aumento superior a 100% da despesa no intervalo analisado. Tal prática está, ainda por cima, a desvirtuar a essência do uso de horas extras, qual seja, a excepcionalidade, dando 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).

Cumprir examinar, ainda, as incorreções relacionadas aos **adiantamentos** (evento 11.40, fls. 17).

A diligente Fiscalização informa dois processos da espécie, registrados sob nº 24/2019, no valor de R\$ 5.000,00 (evento 11.31), e nº 121/2019, também no valor de R\$ 5.000,00 (evento 11.32), sendo a Lei Municipal 2.795/2015 (evento 11.30) a norma regulamentadora da matéria. Prossegue e consigna que não foram observados o art. 4º, III, e o art. 5º, ambos do mencionado diploma, eis que, entre a liberação do recurso e sua respectiva baixa⁶, houve prazo superior ao previsto legalmente, enquanto não consta a documentação que discrimine, analiticamente, todas as despesas efetuadas, especificando os números das notas

⁶ Processo 24/2019 > Data da concessão: 07/01/2019 > Data da baixa: 14/08/2019.
Processo 121/2019 > Data de concessão: 24/07/2019 > Data da baixa: 03/12/2019.



fiscais emitidas, datas de emissão das mesmas e, ao final, totalizando os valores gastos e eventuais devoluções, respectivamente.

Sobre o assunto, a defesa argumenta que o art. 5º do aludido normativo seria lacônico e não teria estabelecido termo inicial do prazo para prestação de contas sobre adiantamentos, aduzindo, ainda, que não haveria necessidade de relatórios, pois os gastos não seriam referentes a missões ou viagens (evento 49.1, fls. 09/11 e evento 78.1, fl. 08).

Malgrado as assertivas defensórias, razão não assiste ao Legislativo.

Primeiro porque, ao contrário do aduzido, houve infringência a normas regulamentares, eis que a legislação é cristalina sobre transparência e prazo para comprovação das despesas sob regime de adiantamentos:

Art. 4º - A prestação de contas será efetuada ao setor competente, instruída com os seguintes documentos:

(...)

VI – Justificativa (s), se houver.

*Art. 5º - O prazo para prestação de contas **não deverá exceder a 30 (trinta) dias a contar da data da aplicação de recursos.***

Parágrafo único - Em caso de viagem, o prazo fica dilatado até o retorno do responsável. (g.n.)

Segundo e sobretudo porque inúmeras despesas foram efetuadas sem quaisquer justificativas, sequer sendo possível identificar quem as realizou.

Nesse sentido, a despeito da alegação de que não teria havido viagens ou missões por agentes da Câmara Municipal, foram realizados diversos gastos com alimentação em diferentes cidades e em várias datas, não se sabendo por quem praticados, vez que **não há relatórios** para tanto.

Consoante análise do processo nº 24/2019 (evento 11.31)⁷, houve gastos em restaurantes na cidade de São Paulo nos dias 08/01/2019 (extrato nº 011991), 10/01/2019 (extrato nº 012000), 11/01/2019 (extrato nº 012019), 11/01/2019 (extrato ilegível, fl. 36), 17/01/2019 (extrato nº 012059), 18/01/2019 (extrato nº 012068), 22/01/2019 (extrato nº 012104), 23/01/2019 (extrato nº 012117), 24/01/2019 (extrato nº 012121), 31/01/2019 (extrato nº 012195), 31/01/2019 (extrato ilegível, fl. 37), 01/02/2019 (extrato nº 012210), 07/02/2019 (extrato nº 012263), 10/02/2019 (extrato nº 012354),

⁷ Entre os comprovantes há documentação parcial ou totalmente ilegível, a saber:

Cupom no valor de R\$ 32,00 (fls. 25);

Cupom totalmente ilegível (fls. 35);

Cupom do dia 14/02, no valor de R\$ 18,60 (fls. 37);

Cupom do restaurante Bella Belle, no valor de R\$ 26,00 (fls. 56);

Cupom no restaurante Lanches Padaria, com valor ilegível (fls. 57);

Cupom no valor de R\$ 35,00 (fls. 60);





11/02/2019 (extrato nº 380490), 13/02/2019 (extrato nº 012318), 14/02/2019 (extrato nº 381352), 20/02/2019 (extrato nº 308348), 21/02/2019 (extrato nº 012383), 25/02/2019 (extrato nº 310884), 27/02/2019 (extrato nº 012447), 12/03/2019 (extrato nº 012559), 15/03/2019 (extrato nº 012593), 18/03/2019 (extrato nº 012608), 20/03/2019 (extrato nº 012637), 21/03/2019 (extrato nº 012648), 22/03/2019 (extrato nº 012662), 25/03/2019 (extrato nº 323490), 26/03/2019 (extrato nº 012699), 29/03/2019 (extrato nº 012726), 04/04/2019 (extrato nº 001368), 10/04/2019 (extrato nº 7553), 16/04/2019 (extrato nº 012853), 17/04/2019 (extrato nº 012858), 18/04/2019 (extrato nº 012859), 25/04/2019 (extrato nº 335392), 02/05/2019 (extrato ilegível, fl. 47), 09/05/2019 (extrato nº 002003), 13/05/2019 (extrato nº 013018), 20/05/2019 (extrato nº 013070), 21/05/2019 (extrato nº 013079), 22/05/2019 (extrato nº 013092), 27/05/2019 (extrato nº 013130), 29/05/2019 (extrato nº 423849), 30/05/2019 (extrato nº 013166), 05/06/2019 (extrato nº 427300), 07/06/2019 (extrato nº 013218), 10/06/2019 (extrato nº 013227), 11/06/2019 (extrato nº 013243), 12/06/2019 (extrato nº 430144), 17/06/2019 (extrato nº 013287), 19/06/2019 (extrato nº 359800), 21/06/2019 (extrato nº 434315), 25/06/2019 (extrato nº 013356), 26/06/2019 (extrato nº 013371), 27/06/2019 (extrato nº 013373), 02/07/2019 (extrato nº 013420) e 12/07/2019 (extrato nº 013485).

Na cidade de Mogi das Cruzes nos dias 14/01/2019 (extrato nº 000996), 29/01/2019 (extrato nº 001009), 14/03/2019 (extrato nº 001041), 19/03/2019 (extrato nº 001047), 27/03/2019 (extrato nº 001056), 23/04/2019 (extrato nº 001075), 25/04/2019 (extrato nº 001080), 16/05/2019 (extrato nº 001094), 23/05/2019 (extrato nº 001101), 23/05/2019 (extrato nº 001104), 24/05/2019 (extrato nº 001130), 30/05/2019 (extrato nº 001107), 31/05/2019 (extrato nº 001109), 05/06/2019 (extrato nº 001114), 10/06/2019 (extrato nº 001119), 17/06/2019 (extrato nº 001124), 27/06/2019 (extrato nº 001134), 31/06/2019 (extrato nº 001111), 01/07/2019 (extrato nº 001137), 03/07/2019 (extrato nº 001140), 17/07/2019 (extrato nº 001150) e 17/07/2019 (extrato nº 1152).

Na cidade de Diadema no dia 30/01/2019 (extrato não eletrônico, fl. 15).

Na cidade de Jacareí nos dias 25/02/2019 (extrato ilegível, fl. 37) e 03/07/2019 (extrato ilegível, fl. 62).

Na cidade de Ferraz de Vasconcelos no dia 27/03/2019 (extrato nº 000097).

Na cidade São José dos Campos no dia 01/04/2019 (extrato nº 116314).

Na cidade Guarulhos nos dias 14/03/2019 (extrato ilegível, fl. 35) e 05/04/2019 (extrato ilegível, fl. 49).

Na cidade Itaquaquecetuba no dia 16/05/2019 (extrato nº 009921).





Já da análise do processo nº 121/2019 (evento 11.32), constatam-se gastos em restaurantes na cidade de São Paulo nos dias 18/07/2019 (extrato nº 445682), 22/07/2019 (extrato nº 447716), 23/07/2019 (extrato nº 013608), 24/07/2019 (extrato nº 013621), 25/07/2019 (extrato nº 013631), 26/07/2019 (extrato nº 013650), 29/07/2019 (extrato nº 013671), 30/07/2019 (extrato nº 451160), 06/08/2019 (extrato nº 013713), 08/08/2019 (extrato nº 013741), 12/08/2019 (extrato nº 013763), 14/08/2019 (extrato nº 013774), 16/08/2019 (extrato nº 007810), 19/08/2019 (extrato nº 385346), 20/08/2019 (extrato nº 460431), 21/08/2019 (extrato nº 460833), 28/08/2019 (extrato nº 013907) e 29/08/2019 (extrato nº 013920).

Na cidade de Mogi das Cruzes nos dias 19/07/2019 (extrato nº 001154), 22/07/2019 (extrato nº 001156), 24/07/2019 (extrato nº 001159), 01/08/2019 (extrato nº 001165), 02/08/2019 (extrato nº 001167), 07/08/2019 (extrato nº 001175), 07/08/2019 (extrato nº 001171), 09/08/2019 (extrato nº 001178), 14/08/2019 (extrato nº 001182), 16/08/2019 (extrato nº 001186), 19/08/2019 (extrato nº 001187), 22/08/2019 (extrato nº 001193), 23/08/2019 (extrato nº 001195), 28/08/2019 (extrato nº 001199) e 30/08/2019 (extrato nº 001202).

Na cidade de Itaquaquecetuba nos dias 11/06/2019 (extrato nº 010264) e 19/07/2019 (extrato nº 008729).

Na cidade Guarulhos nos dias 31/07/2019 (SAT nº 437322), 09/08/2019 (SAT nº 437322), 13/08/2019 (SAT nº 437322), 15/08/2019 (extrato nº 041258) e 27/08/2019 (SAT nº 437322).

Na cidade de São José dos Campos no dia 06/08/2019 (extrato nº 199852).

É dizer, apesar de alguém (**não se sabe sequer quem ou quantos, se servidor ou Edil**), deslocar-se por ao menos 08 (oito) cidades, fazendo sua alimentação com dinheiro público, relatório algum foi apresentado ao controle interno ou ao controle externo, até porque, tal relatório inexistente. Tivesse a Câmara um Controle Interno estruturado, provavelmente evitaria falhas tão comezinhas.

Diante de tal conjuntura, o Ministério Público de Contas vislumbra gravidade na questão, especialmente porque não é possível aferir o interesse público envolvido nas despesas em testilha, não sendo dado a esta E. Corte de Contas ratificar dispêndios nessas circunstâncias.

A título exemplificativo, só na cidade de São Paulo há comprovantes de gastos em restaurantes em, pelo menos, expressivos 74 (setenta e quatro) dias no exercício 2019, não sendo crível que tenha havido motivos para justificar tantas vindas à capital, vez que a Edilidade nada esclareceu, pelo contrário, somente declarou: “*Não há viagem, não há o que relatar, logo, não há a necessidade de relatório*” (evento 49.1, fl. 10).





Ademais, as despesas datadas de 18/07/2019 (extrato nº 445682), 22/07/2019 (extrato nº 447716), 23/07/2019 (extrato nº 013608), na cidade de São Paulo; as de 19/07/2019 (extrato nº 001154), 22/07/2019 (extrato nº 001156), em Mogi das Cruzes; as de 11/06/2019 (extrato nº 010264) e 19/07/2019 (extrato nº 08729), em Itaquaquecetuba, foram todas efetuadas mediante adiantamento, embora a data de concessão do empenho seja 24/07/2019. Ou seja, uma vez mais, está o Legislativo descumprindo as normas legais e determinações desta E. Casa⁸.

Assim sendo, além destes gastos fundamentarem a rejeição dos demonstrativos, o *Parquet* de Contas requer seja determinada a devolução integral (R\$ 10.000,00) dos valores dos 02 (dois) processos de adiantamentos acima mencionados, sobretudo ante a ausência de transparência e motivação, a obstar a regularidade de quaisquer gastos dos empenhos explorados.

Por último, convém enfatizar a **desordem na gestão das despesas com combustíveis** (evento 11.40, fls. 18/19).

Conforme anotado na instrução, nota-se que não há mensuração da quantidade de combustível abastecido⁹, estando a Administração a efetuar pagamento de acordo com que o posto de combustível declara¹⁰, não existindo, igualmente, efetivo controle (consumo x pagamento). Atrelado a isso, constatou-se ausência de mecanismos eficazes de controle de referidos gastos, motivos das viagens, detalhe dos itinerários e demonstração do interesse público envolvido.

A Câmara Municipal por sua vez argumenta que: “*Em que pese não haver relatórios de viagens detalhados, as informações básicas constaram dos controles da Edilidade, não sendo os apontamentos suficiente para macular as presentes contas [...]*” (evento 49.1, fls. 11/13).

Como se vê, o Legislativo de Santa Isabel está em elevada desarmonia com os ditames da transparência, chegando a ressarcir despesas de combustíveis que sequer apresentam a quantidade de litros adquirida.

⁸ TC-1096/026/15 – Trânsito em julgado em 03/05/2019:

“*Malgrado o Responsável tenha se comprometido a regularizar o procedimento para evitar que as falhas se perpetuem, cabe advertência ao atual Gestor para que, doravante, atente às disposições contidas nos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/64, a fim de evidenciar a regularidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos, alertando-o de que a repetição das falhas apontadas poderá ensejar a reprovação das contas futuras e aplicação de multa ao responsável*”.

⁹ Utilização do termo “completar”, no campo “quantidade de litros”.

¹⁰ Evento 11.40, fls. 18: *Na insurgência de abastecimento, a Edilidade emite uma requisição (voucher) para cada abastecimento no auto posto a Fera De Santa Isabel que, no início do mês seguinte, emite nota fiscal com o consumo mensal de combustível abastecido no mês anterior.*





A prática, Excelência, é flagrantemente atentatória à prudência esperada para com os gastos públicos, mormente porque o ordenador de despesas autorizou dispêndio sem documentação probatória para tanto, sujeitando a Administração Pública a suportar gastos sem saber exatamente o quanto se está adquirindo.

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, inc. III, alíneas ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar) e **‘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.3** – ausência de regulamentação do controle interno, inexistindo, ainda, designação de servidor para atuação no setor, em inobservância aos artigos 70 e 74 da Constituição Federal (**REINCIDÊNCIA**);
2. **Item B.5.1 (a)** – desarrazoada desproporção entre o número de cargos comissionados (25, sendo 24 ocupados) e efetivos (24, dos quais somente 10 ocupados), subvertendo a norma do art. 37, II, da Constituição Federal acerca do ingresso no serviço público pela via do concurso público (**REINCIDÊNCIA**);
3. **Item B.5.1 (b)** – cargos comissionados em desacordo com o disposto no art. 37, II e V, da CF, uma vez que há insuficiente requisito de escolaridade para seu provimento, em desacordo com a jurisprudência da Casa¹¹ e do Poder Judiciário do Estado de São Paulo¹² (**REINCIDÊNCIA**);
4. **Item B.5.2** – indevida concessão de Revisão Geral Anual (RGA) aos Senhores Edis, em afronta ao princípio da anterioridade e com vício de iniciativa (art. 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da CF);
5. **Item B.6** – pagamento de horas suplementares de forma habitual e contínua, com aumento substancial das despesas desacompanhadas de motivação para tanto, caracterizando despesa antieconômica e geradora de acréscimo remuneratório indevido, desvirtuando, ainda, os aumentos remuneratórios, que devem ocorrer por meio de lei em sentido estrito, conforme previsão constitucional (art. 37, X, CF);
6. **Item B.8** – despesas sob regime de adiantamento efetuadas sem individualização dos beneficiários e da respectiva motivação dos gastos, com infringência aos preceitos legais estabelecidos nos arts. 68 e 69 da Lei 4.320/1964, devendo haver a restituição ao erário dos valores gastos (R\$ 10.000,00), devidamente atualizados (**REINCIDÊNCIA**);
7. **Item B.9** – ausência de controle efetivo na gestão da frota e dos combustíveis, impossibilitando a análise do atendimento ao interesse público na sua utilização (**REINCIDÊNCIA**).

¹¹ TCE/SP, 2ª Câmara, TC-1024/026/15, contas anuais de 2015 da Câmara de Jaguariúna, Rel. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Sessão de 07/11/2017, decisão confirmada pelo Pleno, Rel. Conselheira Cristina de Castro Moraes, Sessão de 23/10/2019, dentre outras.

¹² ADI nº 0130719-90.2011.8.26.0000 e ADI nº 2101193-63.2019.8.26.0000, dentre outras.





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:

1. **Item A.2** – fixe metas claras e objetivas de suas ações, dando cumprimento ao art.165, §1º e §2º, e art. 37, ambos da Constituição Federal;
2. **Item E.3** – 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 nº 709/1993.

É o parecer.

São Paulo, 12 de março de 2021.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

MPC-40/S

