



Ref. Processo nº: TC-5528.989.19-7

Órgão: Câmara Municipal de Lençóis Paulista

Interessados: Nardeli da Silva (Presidente) e Francisco de Assis Naves (Substituto)

Matéria: Contas Anuais de Câmara Municipal - Exercício 2019.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O **Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo**, por seu Procurador que esta subscreve, respeitosamente discordando da decisão consubstanciada no evento 56.3 do TC-5528.989.19-7, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 3º, inc. IV, da Lei Complementar Estadual 1.110/2010¹, e no art. 56 da Lei Complementar Estadual 709/1993², interpor

RECURSO ORDINÁRIO

E postular a juntada das inclusas razões recursais.

Requer, recebido e autuado este, seja processado nos termos dos parágrafos do art. 57 da Lei Complementar Estadual 709/1993³ e dos artigos 145 e 146 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo⁴.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 16 de novembro de 2021.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

¹ LCE 1.110/2010, art. 3º. Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado:

IV - interpor as ações e os recursos previstos em lei;

² LCE 709/1993, art. 56. Admitir-se-á Recurso Ordinário, que terá efeito suspensivo, das decisões finais do Conselheiro Julgador Singular e das Câmaras.

³ LCE 709/1993, art. 57, §1º. O Recurso Ordinário será formulado em petição em que constem os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão será dirigido ao Presidente do Tribunal que designará o Relator.

§ 2º. O Recurso Ordinário, após devidamente instruído, será julgado:

1 - pelas Câmaras, se interposto contra decisão ou despacho terminativo do feito do Conselheiro Julgador Singular;

2 - pelo Tribunal Pleno, se interposto contra decisão das Câmaras.

§3º. Se o Recurso Ordinário for interposto pela Procuradoria da Fazenda do Estado ou pelo Ministério Público, os demais interessados serão notificados para, querendo, impugná-lo no prazo de 15 (quinze) dias.

⁴ RITCESP, art. 145. Interposto recurso, o Presidente, se não o rejeitar in limine, designará Relator diverso daquele que prolatou a decisão recorrida, nos termos do §1º do art. 57 da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993.

Art. 146. Recebidos os autos, o Relator mandará dar vista ao Ministério Público e à Procuradoria da Fazenda do Estado, a fim de que aleguem o que entenderem, dentro do prazo de 10 (dez) dias, cada um.

§ 1º. Na instrução do recurso poderá ser determinada, pelo Relator, a audiência dos órgãos técnicos.

§2º. Se o recurso for interposto pelo Ministério Público ou pela Procuradoria da Fazenda do Estado, notificar-se-á o interessado para, querendo, impugnar o recurso no mesmo prazo previsto de sua interposição.

§ 3º. A notificação do interessado de que trata o parágrafo anterior deverá ocorrer por despacho do Relator, publicado no Diário Oficial, ou por carta de ofício, quando for o caso.



RAZÕES RECURSAIS

[quando não indicado em contrário, as referências são de eventos do TC-5528.989.19-7]

DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO ORDINÁRIO

Diga-se, de início, que os membros do Ministério Público possuem a prerrogativa de intimação pessoal assegurada pelo art. 41, inc. IV, da Lei 8.625/1993⁵, e pelo art. 224, inciso XI, da Lei Complementar Estadual 734/1993⁶, combinados com o art. 6º da Lei Complementar Estadual 1.110/2010⁷.

Considerando que o recebimento dos autos no MPC para vista e ciência do julgado no evento 56.3 do TC-5528.989.19-7 ocorreu em **09/11/2021** (evento 64.0), constata-se a tempestividade do recurso, na medida em que o art. 57, *caput*, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁸ fixa em 15 dias o prazo para interposição de recurso ordinário no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Ressalte-se que, conforme aclarado no Comunicado GP 08/2016, tal prazo deve ser contado em dias úteis, ante a regra do art. 219, *caput*, do Código de Processo Civil⁹.

DO CABIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.

O julgado no evento 56.3 do TC-5528.989.19-7, por se tratar de decisão final de Câmara, é passível de contestação pela via do recurso ordinário, nos termos do art. 62 da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁰ e do art. 143 do Regimento Interno do TCE-SP¹¹.

⁵ Lei 8.625/1993, art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista;

⁶ LCE 734/1993, art. 224. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, além de outras asseguradas pela Constituição e por outras leis:

XI - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através dos autos com vista;

⁷ LCE 1.110/2010, art. 6º. Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado aplicam-se, na forma do artigo 130 da Constituição Federal, as disposições referentes ao cargo de Procurador de Justiça previstas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado, pertinentes a subsídios, direitos, vedações, regime disciplinar e forma de investidura. [nova redação dada pela Lei Complementar nº 1.190/12]

⁸ LCE 709/1993, art. 57. O Recurso Ordinário, será interposto no prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação no Diário Oficial, da decisão objeto do recurso.

⁹ CPC, art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.

¹⁰ LCE 709/1993, art. 56. Admitir-se-á Recurso Ordinário, que terá efeito suspensivo, das decisões finais do Conselheiro Julgador Singular e das Câmaras.

¹¹ RITCESP, art. 143. Das decisões finais do Julgador Singular e das Câmaras caberá Recurso Ordinário uma única vez, que terá efeito suspensivo.



DOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

Em sua manifestação em primeira instância, este MPC pugnou pela irregularidade das contas em razão do superdimensionamento orçamentário, nível de escolaridade incompatível com as atribuições de direção, chefia e assessoramento e excesso de horas extras (evento 44.1).

Todavia, a 2ª Câmara deste Tribunal de Contas rechaçou os motivos supracitados e julgou regulares as contas. Eis o teor do voto do Conselheiro Relator:

“Sobre a devolução de duodécimos do saldo não utilizado, no valor de R\$ 926.440,69 (novecentos e vinte e seis mil, quatrocentos e quarenta reais e sessenta e nove centavos), cabe recomendar ao Legislativo que aprimore seu processo de elaboração orçamentária, conforme os artigos 29 e 30 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a devolução de 19,30% do valor total de duodécimos repassados pela Prefeitura.

Quanto ao questionado pelo d. Ministério Público de Contas, de que o orçamento superdimensionado subverteu os cálculos do percentual limite para gastos com folha de pagamento, a premissa de que tais cálculos devam desconsiderar o excedente devolvido ao Executivo extrapola a interpretação dada ao art. 29-A, § 1º, da Constituição, que prevê que o referido índice seja apurado sobre a receita da Edilidade e não sobre a despesa.

Além disso, caso este Tribunal passasse a considerar na apuração mencionada a receita efetivamente utilizada, as Câmaras Municipais se veriam motivadas a realizar gastos desnecessários ao invés de devolver o excedente ao Executivo, com o intuito de não superar o limite de 70% dos repasses financeiros.

Outro apontamento da Fiscalização diz respeito à escolaridade incompatível com o desempenho das funções de direção, chefia e assessoramento (...)

Relativamente a este aspecto reitero o posicionamento que venho adotando no enfrentamento dessa matéria, no sentido de que a atividade de assessoramento está vinculada à relação de lealdade e confiança no assessor dotado de aptidões para as atividades políticas de suporte à representação parlamentar, que evidenciam o vínculo subjetivo de fides com o mandatário nomeante, bem como a possibilidade de substituição ad nutum no caso de desempenho ineficiente do assessor.

E sendo esse o escopo do assessoramento, a exigência de formação superior não é elemento imprescindível, bastando a comprovação de a escolaridade exigida do titular seja compatível com as atribuições do cargo definidas pela lei. (...)

Desse modo, entendo que o apontamento deve ser afastado.

Foram constatadas inadequações pertinentes à gestão dos Recursos Humanos da Câmara, sobretudo quanto ao pagamento de Horas Extras a dois motoristas, de forma habitual e em quantidade excessiva, sem motivação que evidencie a excepcionalidade e temporariedade dos serviços.

(...) advirto a Edilidade e determino que promova as adequações necessárias visando o fiel cumprimento da legislação trabalhista e municipal, limitando a jornada extraordinária ao máximo permitido e observando o intervalo mínimo intrajornadas.” (TCE-SP, TC-5528.989.19-7, 2ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 19/10/2021). (destaques do MPC)

Data vênua, este membro do Ministério Público de Contas discorda do quanto decidido tendo em vista a gravidade das falhas.

Concernente ao **superdimensionamento orçamentário**, este *Parquet* de Contas entende ser necessário o uso racional de recursos do erário, isto é, aquele que se vale somente do essencial para satisfação da demanda do Legislativo, de tal forma que os recursos excessivos sejam evitados, e não objeto de eventuais gastos desnecessários, preocupação expressada na r. decisão.



Aliás, esse é o ponto central disposto no princípio da exatidão: “(...) *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.*”

Registre-se que, a despeito da r. decisão ter relevado citada falha, por outro lado, reconheceu o desajuste ao advertir a Câmara Municipal para que adeque o tema:

“(...) *cabe recomendar ao Legislativo que aprimore seu processo de elaboração orçamentária, conforme os artigos 29 e 30 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a devolução de 19,30% do valor total de duodécimos repassados pela Prefeitura.*” (TCE-SP, TC-5528.989.19-7, 2ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 19/10/2021).

Se o excesso de devolução de duodécimos fosse apenas uma situação pontual ocorrida no exercício de 2019, a falha, excepcionalmente, poderia ser alçada ao campo das recomendações por este membro do Ministério Público de Contas, porém verifica-se que a prática de superdimensionamento é contumaz desde ao menos o exercício de **2015**, conforme o demonstrado a seguir:

Exercício ¹²	Repassados	Devolução	Porcentagem devolvida
2015	R\$ 4.200.000,00	R\$ 813.573,45	19,37%
2016	R\$ 4.200.000,00	R\$ 841.094,01	20,03%
2017	R\$ 4.200.000,00	R\$ 469.888,84	11,19%
2018	R\$ 4.410.000,00	R\$ 520.495,86	11,80%
2019	R\$ 4.800.000,00	R\$ 926.440,69	19,30%
2020	R\$ 5.090.000,00	-	-

Não bastasse isso, para o exercício 2020, a previsão dos repasses financeiros aumento ainda mais, alcançando o montante de R\$ 5.090.000,00, em rota de colisão com as normas do art. 30 da Lei 4.320/1964¹³, c/c art. 12, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴.

Não é demais destacar que a doutrina especializada considera que “(...) *a difundida prática de superdimensionamento da solicitação de recursos baseada na inevitabilidade dos cortes configura clara violência ao princípio da exatidão, artificializando a elaboração do orçamento*”¹⁵.

¹² Dados extraídos dos relatórios da Fiscalização dos exercícios de 2015 a 2019.

¹³ Lei 4.320/1964, art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

¹⁴ Lei Complementar 101/2000, art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

¹⁵ GIACOMONI, J. Orçamento público. São Paulo, Atlas, 2010, p.83.



Acresce-se a isso que, no exercício ora recorrido, tal superdimensionamento permitiu o desvirtuamento disposto no art. 29-A, §1º, da CF¹⁶: descontadas as devoluções, haveria majoração na apuração do percentual da despesa com folha de pagamento, que passaria de 58,60% para 72,61%¹⁷.

Ora Excelência, promover superestimativa orçamentária para dar falsa impressão de observância ao referido limite constitucional é falha grave, já que configura subterfúgio para descumprimento de obrigação decorrente da Constituição Federal, razão pela qual a irregularidade não deve ser indultada.

Quanto ao **nível de escolaridade**, o posicionamento contido na r. decisão da contraria as próprias diretrizes deste Tribunal de Contas, inseridas no Comunicado SDG 32/2015: *“As leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.”*

Além disso, rompe com a jurisprudência deste Tribunal de Contas¹⁸ e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, visto que as atividades de assessoramento por meio de cargos de livre provimento devem, necessariamente, ser desempenhadas por profissionais com conhecimentos técnicos e/ou nível superior de escolaridade.

Nesse sentido, cite-se exemplos de alguns julgados:

“CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. REINCIDÊNCIA EM DESACERTOS NO REGIME DE ADIANTAMENTOS. QUADRO DE PESSOAL. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO E DE RECOMENDAÇÃO PARA READEQUAÇÃO DA ESTRUTURA DE PESSOAL. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE FORMAÇÃO EM NÍVEL SUPERIOR PARA CARGO EM COMISSÃO. IRREGULARIDADE. MULTA. (TCE-SP, 1ª Câmara, TC-5089.989.18-0, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 21/07/2020) (destaques do MPC)

“CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS. PARCELAMENTO. DESCUMPRIMENTO. QUADRO DE PESSOAL. ATRIBUIÇÕES. ESCOLARIDADE. FALHAS REINCIDENTES. IRREGULARIDADE.

(...)

3. Para o preenchimento dos cargos de assessoramento é imprescindível à formação universitária, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2015.” (TCE-SP, 2ª Câmara, TC-4790.989.18-0, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 29/09/2020) (destaques do MPC)

“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 – Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.”

¹⁶ CF, art. 29-A, §1. A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

¹⁷ Gastos com folha de pagamento R\$ 2.812.618,75.

¹⁸ Improriedades semelhantes foram objeto de advertência deste Tribunal nas contas dos exercícios de 2016 e 2018 do Legislativo de Lençóis Paulista.



(TJ-SP, Órgão Especial, ADI nº 0176535-27.2013.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 02/04/2014).

Em relação ao **excesso e habitualidade na realização de horas extras**, tem-se que o conteúdo da r. decisão apontou diversas violações do ordenamento jurídico que tratam desse tema, não podendo, por isso, a falha ser anistiada:

“Verifica-se que os mencionados servidores realizaram quantidades de horas extras, que além de superar o limite do razoável, afronta o art. 59 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que limita a permanência extraordinária à no máximo 2 horas além da jornada normal, além de não observar o intervalo interjornada de no mínimo 11 horas consecutivas para descanso, consoante regulamentado pelo artigo 66 da CLT e art. 73 da Lei Municipal 3.660/06. (...)

Estes servidores, além da jornada excessiva, detêm um número elevado de créditos de horas extras registradas no banco de horas, inclusive de exercício anterior, sem a adoção de procedimentos para compensação, descumprindo o art. 77 da Lei Municipal nº 3.660/06.” (TCE-SP, TC-5528.989.19-7, 2ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 19/10/2021). (destaques do MPC)

Malgrado o descumprimento dos comandos legais sobre a matéria, o excesso de horas suplementares pode ocasionar prejuízos à saúde dos servidores, além de pôr em risco o erário, diante do potencial ônus decorrente de demandas judiciais trabalhistas.

Agrava a situação o fato de que o desajuste já havia sido objetado no julgamento do TC-2384/026/12¹⁹:

“Quanto aos pagamentos por sobrejornada de trabalho, pude observar em determinado caso, em favor do Sr. Selmo José de Matos, pagas invariavelmente em 60 horas extras, durante todo o exercício, penso que refletem a falta de racionalização dos serviços – em prejuízo ao princípio da eficiência, devendo a situação ser imediatamente corrigida.” (TCE-SP, TC-2384/026/12, 1ª Câmara, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 21/03/2017)

DO PEDIDO RECURSAL

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas requer seja conhecido e provido o presente Recurso Ordinário, a fim de reformar a decisão consubstanciada no evento 56.3 do TC-5528.989.19-7, para que as contas de 2019 da Câmara Municipal de Lençóis Paulista sejam julgadas **IRREGULARES**, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b” (infração à norma legal ou regulamentar), da Lei Complementar Estadual 709/1993, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** - previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa ao art. 30 da Lei 4.320/1964 c/c art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, princípio da exatidão orçamentária e, ainda, subvertendo o cálculo das despesas com folha de pagamento;
2. **Item B.5.1.a** - requisitos de escolaridade de cargo em comissão não se amoldam aos termos do Comunicado SDG 32/2015 e à jurisprudência deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;

¹⁹ Desajustes análogos foram detectados nas contas dos exercícios de 2017 e 2018.



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

Recurso Ordinário
Fl. 7

3. **Item B.5.1.b** - pagamento de horas extras de maneira contumaz, em desatendimento das recomendações deste Tribunal e violação das normas legais que regem a matéria (REINCIDÊNCIA).

Por fim, em atenção aos artigos 51 e 57, §3º, da Lei Complementar Estadual 709/1993²⁰, pugna-se pela **notificação dos interessados** (Câmara Municipal de Lençóis Paulista e Nardeli da Silva (Presidente) e Francisco de Assis Naves (Substituto)) para que, querendo, tenham a oportunidade de contrarrazoar o presente recurso ordinário.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 16 de novembro de 2021.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-37

²⁰ LCE 709/1993, art. 51. Em todos os processos submetidos ao Tribunal de Contas será assegurada ampla defesa ao responsável ou interessado. Art. 57, §3º. Se o Recurso Ordinário for interposto pela Procuradoria da Fazenda do Estado ou pelo Ministério Público, os demais interessados serão notificados para, querendo, impugná-lo no prazo de 15 (quinze) dias.