



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

TC-3922.989.20-7

Fl. 1

Processo n°:	TC-3922.989.20-7
Câmara Municipal:	Embu-Guaçu
Presidente(a):	Clarides Leonardo dos Santos
Período	01/01/2020 a 15/10/2020
Presidente (a):	Douglas Conceição dos Santos
Período	16/10/2020 a 31/12/2020
Exercício:	2020
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal¹, art. 33, inc. II, da Constituição Estadual² e art. 2º, inc. III, da Lei Complementar Estadual 709/1993³, julgamento das contas em epígrafe.

Preliminarmente, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”⁴:

CÂMARA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU	
População	69.901
Nº de Vereadores	13
Gasto total	R\$ 6.079.191,02
Gasto <i>per capita</i>	R\$ 86,97
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
<i>Superavit</i> em relação à arrecadação municipal	R\$ 82,25

¹ CF, art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

² CE/SP, art. 33. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

³ LCE 709/1993, art. 2º. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete: III - julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

⁴ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/camaramunicipais>.



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	PARCIALMENTE REGULAR ⁵
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	3,20%
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, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2019	5574.989.19	Em trâmite	-
2018	5233.989.18	Regulares com ressalva	09/04/2021
2017	6188.989.16	Regulares com ressalva	07/11/2019
2016	4998.989.16	Regulares com ressalva	05/08/2019

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e analisadas as justificativas ofertadas (eventos 26 e 30), 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 17.1, fls.12).

⁵ A Câmara editou a Lei nº 161/2020, que alterou a natureza do cargo em questão de função gratificada para efetivo. Contudo, tendo em vista as vedações impostas pela Lei Federal nº 173/2020 (enfrentamento COVID), a Câmara revogou aquela lei restaurando a função gratificada. Como o setor controlador é ocupado por servidor efetivo, a ocorrência pode ser por ora afastada (evento 17.1, fls. 03/04).





Segundo a eficiente Fiscalização, o cargo em comissão de Procurador Geral do Legislativo não possui atribuições de direção, chefia e assessoramento o que contrastaria com o preceituado no art. 37, inc. V, da Constituição Federal⁶.

Há muito este Ministério Público de Contas tem combatido o exercício da Advocacia Pública por servidores demissíveis *ad nutum* nas Câmaras Municipais, com especial distinção entre a defesa da Casa de Leis (enquanto instituição permanente) e o assessoramento jurídico dos agentes políticos (detentores de mandatos transitórios).

Esse, aliás, é o firme posicionamento também defendido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, e que de igual forma vem sendo adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao declarar a inconstitucionalidade de cargos de Advocacia Pública de provimento em comissão, seja em Prefeituras, seja em Câmaras Municipais.

Por outro lado, não se desconhece que este Tribunal de Contas recentemente tem adotado postura mais complacente em relação ao assunto, com fundamento no posicionamento exarado pelo STF na ADI 825:

Contas de 2019 da Câmara Municipal de Casa Branca

“EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CASA BRANCA. EXERCÍCIO DE 2019. REVISÃO GERAL ANUAL POR MEIO DE RESOLUÇÃO. DÉFICIT ECONÔMICO. CARGO COMISSIONADO DE ASSESSOR JURÍDICO. FALHAS RELEVADAS. REGULARIDADE DAS CONTAS, COM RESSALVAS.

(...)

O Quadro de Pessoal da Câmara apresentou a seguinte composição no final do exercício de 2019: do total de 4 cargos ocupados, 3 eram efetivos e somente 1 em comissão, o de Assessor Jurídico impugnado pela Fiscalização.

Os argumentos defensórios rechaçam o apontamento no sentido da irregularidade da matéria, alegando a existência de somente 1 (um) cargo comissionado no quadro de pessoal do Legislativo, o qual é de assessoria direta do Presidente da Câmara, além do que a alteração no seu provimento aumentaria sobremaneira as despesas com pessoal.

Sobre o tema, defendi inicialmente que referido cargo deve ser exercido por Procurador de carreira aprovado em concurso público, nos termos do disposto na Constituição Federal (artigos 131, § 2º e 132), bem como na Constituição Estadual (artigos 98, § 2º e 100, parágrafo único), que dispõem sejam as atribuições da Advocacia Pública desempenhadas por servidores efetivos, cujos cargos devem ser providos por meio de concurso público, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.

No entanto, sobreveio a r. Decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos do processo da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 825/18, que reconheceu o princípio da unicidade institucional da representação judicial e da consultoria jurídica para Estados e Distrito Federal, que são atribuições exclusivas dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, independentemente da natureza da causa. Decidiu, também, que a existência de consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais somente é admitida se sua existência for anterior à Constituição Federal (art. 69 do ADCT).

Nesse sentido, com assento na R. Decisão supramencionada e fundamentado no princípio da simetria, entendo que no âmbito do Legislativo Municipal ficou definida a falta de obrigatoriedade da criação de Procuradoria Jurídica, uma vez que a representatividade judicial para assuntos institucionais está adstrita ao Executivo Municipal, podendo a Câmara organizar sua estrutura jurídica da forma que lhe convier.

⁶ CF, art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;





Relembro que a regra geral constitucional estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos deve ser observada sempre com prevalência pelos entes municipais.

No entanto, na particular situação dos autos, observo que a estrutura atual da Câmara de Casa Branca está funcionando normalmente e bem, tendo sua regularidade atestada pela Fiscalização em quase todos os itens analisados, tratando-se de Município de porte pequeno, com população estimada em 30.000 habitantes e os recursos despendidos pelo Legislativo anualmente não superam R\$ 2,5 milhões.

Assim, diante de tais circunstâncias e com fundamento na R. Decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 825/18), afasto a impropriedade relativa ao provimento em comissão do único cargo de Assessor Jurídico do Legislativo de Casa Branca, em cumprimento ao princípio da economicidade, já que qualquer alteração demandaria aumento nos gastos públicos desnecessariamente." (TCE-SP, 2ª Câmara, TC-5505.989.19-4, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 13/04/2021, v.u.) (destaques do MPC)

Aliás, este Tribunal tem inclusive tolerado a contratação de serviços jurídicos por Câmaras de Vereadores de municípios de pequeno porte, desde que demonstrada a vantagem desta forma da atividade. Neste sentido, cite-se:

Contas de 2019 da Câmara Municipal de Ipiranga

“EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS COMPROBATÓRIOS DO ATENDIMENTO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. REGULARIDADE, COM RESSALVAS.

(...)

2.3 No tocante ao contrato de prestação de consultoria jurídica por sociedade individual de advocacia, mediante processo licitatório, em desfavor do provimento do profissional por meio de concurso público, a Casa Legislativa consignou a ausência do cargo de Procurador Jurídico no seu quadro funcional, composto unicamente por dois servidores efetivos.

De fato, decisões recentes desta Corte de Contas têm sopesado as limitações do orçamento das Câmaras de menor porte para excepcionalmente relevar os descertos da espécie, notadamente, porém, quando o Poder Legislativo comprova a economicidade da contratação, comparativamente ao provimento por regular concurso público.

Nessa perspectiva, **recomendo** à Câmara, caso pretenda manter a terceirização da assessoria jurídica, que promova e disponibilize à Fiscalização deste Tribunal de Contas estudos que evidenciem o cumprimento dos princípios da economicidade e do interesse público na continuidade da contratação desse serviço.” (TCE-SP, 1ª Câmara, TC-5152.989.19-0, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 23/02/2021, v.u.) (destaques no original)

Contas de 2019 da Câmara Municipal de Trajuru

“EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. SERVIÇOS JURÍDICOS. TERCEIRIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA. EMISSÃO DE ADVERTÊNCIA. REGULARIDADE, COM RESSALVAS.

(...)

Em relação à terceirização dos serviços jurídicos, a questão situa-se em alçada discricionária, sendo necessária, entretanto, a comprovação da viabilidade econômica da contratação direta em relação à criação do cargo efetivo de Procurador Jurídico.

Considerando o enxuto quadro de pessoal composto somente por 4 servidores efetivos, bem como por ser esta a única falha remanescente nas presentes contas, tenho que a questão possa ser relevada, sem embargo de advertência à Edilidade para que providencie estudo de viabilidade econômica comprovando a vantagem da referida contratação.” (TCE-SP, 2ª Câmara, TC-5357.989.19-3, Rel. Cons. Renato Martins Costa, j. 13/10/2020, v.u.) (destaques no original)

Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal passou a considerar que as normas veiculadas nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal⁷, que tratam da necessidade de a

⁷ CF, Título IV - DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES
Capítulo IV - DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA
Seção II - DA ADVOCACIA PÚBLICA

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.





Advocacia Pública ser desempenhadas por Procuradores concursados, não são de observância obrigatória pelos Municípios.

Recentemente, passou a afirmar, inclusive, que a Constituição Estadual não poderia impor aos municípios a necessidade de terem Procuradores concursados, por restringir o poder de auto-organização dos Municípios.

Com base nesses entendimentos, o STF passou a reverter diversos julgados do TJ-SP que haviam imposto aos municípios paulistas que suas Advocacias Públicas fossem desempenhadas por Procuradores concursados, com base nos artigos 98 a 100 da Constituição do Estado de São Paulo⁸, aplicáveis aos municípios por força do art. 144⁹.

Veja-se o julgado do STF referente à Advocacia de **Cabreúva**:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE. PRECEDENTES. TEMA 10 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INAPLICABILIDADE. DESPROVIMENTO

§1º. A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§2º. O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§3º. Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

⁸ CE/SP, art. 98. A Procuradoria Geral do Estado é instituição de natureza permanente, essencial à administração da justiça e à Administração Pública Estadual, vinculada diretamente ao Governador, responsável pela advocacia do Estado, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

§1º. Lei orgânica da Procuradoria Geral do Estado disciplinará sua competência e a dos órgãos que a compõem e disporá sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Estado, respeitado o disposto nos artigos 132 e 135 da Constituição Federal.

§2º. Os Procuradores do Estado, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica na forma do "caput" deste artigo.

§3º. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Art. 99. São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado:

I - representar judicial e extrajudicialmente o Estado e suas autarquias, inclusive as de regime especial, exceto as universidades públicas estaduais;

II - exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e das entidades autárquicas a que se refere o inciso anterior;

III - representar a Fazenda do Estado perante o Tribunal de Contas;

IV - exercer as funções de consultoria jurídica e de fiscalização da Junta Comercial do Estado;

V - prestar assessoramento jurídico e técnico-legislativo ao Governador do Estado;

VI - promover a inscrição, o controle e a cobrança da dívida ativa estadual;

VII - propor ação civil pública representando o Estado;

VIII - prestar assistência jurídica aos Municípios, na forma da lei;

IX - realizar procedimentos administrativos, inclusive disciplinares, não regulados por lei especial;

X - exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Art. 100. A direção superior da Procuradoria Geral do Estado compete ao Procurador-Geral do Estado, responsável pela orientação jurídica e administrativa da instituição, ao Conselho da Procuradoria Geral do Estado e à Corregedoria-Geral do Estado, na forma da respectiva Lei Orgânica.

Parágrafo único - O Procurador-Geral do Estado será nomeado pelo Governador, em comissão, entre os Procuradores que integram a carreira e terá tratamento, prerrogativas e representação de Secretário de Estado, devendo apresentar declaração pública de bens, no ato da posse e de sua exoneração.

⁹ CE/SP, art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.





1. É pacífica a jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que não existe obrigatoriedade de criação, pelos municípios, de órgãos de Advocacia Pública. Precedentes.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF, 2ª Turma, RE 1.205.143 AgR / SP, Rel. Min. Edson Fachin, j. 20/12/2020)

No mesmo sentido, julgado do STF referente à Advocacia de **Barueri**:

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF.

1. No julgamento do AI 791.292-QO-RG/PE (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tema 339), o Supremo Tribunal Federal assentou que o inciso IX do art. 93 da CF/1988 exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente.

2. O acórdão recorrido encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta Suprema Corte, no sentido de que a Constituição Federal não impõe a criação de órgão de Advocacia Pública municipal.

3. Agravo Interno a que se nega provimento.” (STF, 1ª Turma, RE 1.188.648 AgR / SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 24/06/2019)

Também, no mesmo sentido, julgado do STF referente à Advocacia de **Tatuí**:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Advocacia Pública Municipal. Ausência de previsão na Constituição Federal. Inexistência de normas de reprodução obrigatória. Precedentes. Constituição Estadual. Restrição ao poder de auto-organização dos municípios. Inviabilidade. Agravo interno desprovido.” (STF, 1ª Turma, RE 1.156.016 AgR / SP, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/05/2019)

Também, no mesmo sentido, julgado do STF referente à Advocacia de **Santa Rita**

do Passa Quatro:

“MUNICÍPIO – PROCURADORIA – INSTITUIÇÃO – OBRIGATORIEDADE – INEXISTÊNCIA – PRECEDENTE DO PLENÁRIO. Inexiste, considerada a Constituição Federal, obrigatoriedade de os Municípios criarem órgãos de Advocacia Pública. Precedente: recurso extraordinário nº 225.777, Pleno, redator do acórdão ministro Dias Toffoli, publicado no Diário da Justiça de 29 de agosto de 2011.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEGISLAÇÃO LOCAL. A apreciação do recurso extraordinário faz-se considerada a Constituição Federal, descabendo interpretar normas locais visando concluir pelo enquadramento no inciso III do artigo 102 da Carta da República.” (STF, 1ª Turma, RE 1.097.053 AgR / SP, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 25/06/2019)

E, ainda, julgado do STF referente à Advocacia de **Piracicaba**:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA CARGO EM COMISSÃO DE DIRETOR DE ASSUNTOS JURÍDICOS DA CÂMARA DE VEREADORES. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DE DISPOSIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUSÊNCIA.

1. O aresto recorrido divergiu da jurisprudência consolidada neste Tribunal ao concluir que a disposição da Constituição Estadual que prevê o exercício de atividades inerentes à advocacia somente por procuradores de estado organizados em carreira seria de observância obrigatória pelo Município.

2. O STF já decidiu que não cabe à Constituição Estadual restringir o poder de auto-organização dos Municípios de modo a agravar os parâmetros limitadores previstos na Constituição Federal.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF, 2ª Turma, RE 1.162.143 AgR / SP, Rel. Min. Edson Fachin, j. 08/06/2021)

Vale dizer, segundo o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, é possível que a Câmara Municipal, se assim o decidir, tenha sua advocacia desempenhada por comissionados.

Sendo esse o atual posicionamento do STF, só resta a este Ministério Público de Contas, enquanto fiscal da ordem jurídica, acatar tal posicionamento, a despeito de sua posição a respeito do assunto.





Mesma sorte, contudo, não recai sobre as demais ocorrências constatadas, que em seu conjunto, inquinam as presentes contas.

A começar pelos **pagamentos de gratificações** a servidores efetivos e comissionados (evento 17.1, fls. 13/17).

Tem-se que nos exercícios de **2017** e **2018**, a Câmara realizou pagamentos de gratificação de escolaridade a todos os servidores efetivos e comissionados detentores de titulação universitária.

Muitos desses pagamentos destinaram-se a servidores cujos cargos/funções já exigiam formação em nível superior¹⁰:

funções e cargos providos em 2020	efetivo	comissão	função gratificada	escolaridade exigida
Agente de recursos humanos e folha de pagamento	x	-	-	nível superior
Agente de serviços administrativo-financeiro	x	-	-	nível superior
Agente serviço administrativo	x	-	-	nível superior
Supervisor de serviços parlamentares	x	-	-	nível superior
Técnico legislativo	x	-	-	nível superior
Chefe de divisão de contabilidade, finanças e orçamento	-	-	x	nível superior
Chefe de serviços técnicos administrativos	-	-	x	nível superior
Chefe de divisão serviços técnico-legislativo	-	-	x	nível superior
Chefe de gabinete da Presidência	-	x	-	nível superior
Chefe de gabinete do vereador	-	x	-	nível superior
Procurador Geral do Legislativo	-	x	-	nível superior
Secretário Administrativo	-	x	-	nível superior

Diante das recomendações deste Tribunal de Contas, a Edilidade, em **janeiro de 2019**, suspendeu os pagamentos da gratificação de escolaridade aos servidores ocupantes de cargos que exigiam esse requisito para sua investidura.

No entanto, de modo a evitar decréscimo nos rendimentos habituais dos servidores prejudicados com a medida, a Câmara editou a Lei Municipal 2.923/2019, que **incorporou** as gratificações aos ocupantes de cargos de nível universitário:

Lei Municipal 2.923/2019, art. 1º. A gratificação de nível universitário, correspondente a 20% (vinte por cento) do vencimento, paga aos servidores da Câmara Municipal constantes da

¹⁰ Informações extraídas do evento 17.4, 17.10 e 17.21.





folha de pagamento do mês de janeiro de 2019, ocupantes de cargos que exigem essa formação, ficam incorporadas nas referências, conforme tabela I anexa.

Referida lei também criou a faixa ‘H’, da qual passaram a fazer parte os cargos em comissão de Procurador Geral do Legislativo e Secretário Administrativo (anteriormente pertencentes à faixa ‘G’), circunstância em que os ocupantes desses cargos tiveram aumento salarial equivalente a 101,35%¹¹ (evento 17.1, fls. 11).

Tem-se que, ao tornar permanente as gratificações de nível superior, mencionada lei, além de conter vício quanto ao motivo da incorporação, não solucionou a questão.

Ao contrário, conferiu indiscriminado aumento indireto e dissimulado da remuneração dos servidores, privilegiando exclusivamente seus beneficiários em prejuízo ao interesse público.

Nessa tangente, destacam-se as lições de Diógenes Gasparini¹²: “*As vantagens pecuniárias, sejam adicionais, sejam gratificações, não são meios para majorar a remuneração dos servidores, nem são meras liberalidades da Administração Pública. São acréscimos remuneratórios que se justificam nos fatos e situações de interesse da Administração*”.

A agravar o cenário, foram detectados **pagamentos de gratificação aos ocupantes dos cargos em comissão de Procurador Geral do Legislativo e Secretário Administrativo**¹³ por prestarem serviços junto ao Gabinete da Presidência e no Plenário (evento 17.1, fls. 15/16).

De um lado, a Câmara informa que a gratificação por prestação de serviços junto ao Gabinete da Presidência e do Plenário foi extinta pela Lei complementar Municipal 164/2021 (evento 26.1, fls. 03 e evento 28.1). Por outro lado, a defesa do gestor esclarece que enviou proposta

¹¹ Lei 2.923/2019, art. 6º. Os cargos de Procurador Geral do Legislativo e Secretário Administrativo, passam a ser pautado pela referência 1 faixa H no valor de R\$ 7.950,00 (sete mil novecentos e cinquenta reais) - Tabela de cargos e salários dos Servidores da Câmara Municipal de Embu-Guaçu.

¹² GASPARINI, D. *Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 2008, 13ª ed. p. 233.

¹³ Lei Municipal 2.923/2019, Art. 7º dá nova redação ao art. 10 da Lei nº 88/2012: "Art. 10 Os cargos de Chefe de Gabinete da Presidência e Agente Legislativo de Gabinete da Presidência terá direito a 1/3 (um terço) de gratificação do vencimento e, os cargos de Procurador Geral do Legislativo e Secretário Administrativo terão direito a 2/5 (dois quintos) de gratificação do vencimento por prestarem serviços junto ao Gabinete da Presidência e no Plenário. (NR)"

Registre-se, ainda, que outros servidores comissionados (ocupantes dos cargos de Chefe de Gabinete) receberam pagamentos de gratificação por integrarem a ‘Comissão de Licitações’ e a ‘Comissão de Avaliação do Estágio Probatório’ (evento 17.10, fls. 06). Entretanto, como a Fiscalização não abordou esse aspecto específico, cabe recomendação à Edilidade para que envie mensagem ao Executivo de modo a adequar o normativo, evitando, desse modo, que servidores *Ad Nutum* recebam gratificações dessa natureza.





ao Poder Executivo para que realize as devidas mudanças no normativo responsável pela concessão dessas gratificações (evento 30.1, fls. 10/15).

Contudo, as razões de convicção não merecem seguir adiante.

Da análise da mencionada lei¹⁴, verifica-se que agora apenas o cargo de Agente Legislativo de Gabinete da Presidência terá direito a 1/3 (um terço) de gratificação do vencimento, quando prestar serviço no Plenário. Todavia, tal só teve efeito em 2021, não corrigindo o equívoco verificado em 2020, exercício em análise.

Afinal, é sabido que servidores de cargos comissionados já têm como prerrogativa a disponibilidade em regime integral, restando incabível a percepção de tais vantagens, sob pena de a Administração incorrer em violação aos princípios da economicidade e da eficiência ante o pagamento em duplicidade¹⁵.

A esse respeito, colaciona-se julgado exarado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (em face do Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Serra Negra), que reconheceu a invalidez constitucional de norma semelhante à questão ora impugnada:

“(…) questiona-se a higidez constitucional do artigo 3º da Lei nº 2.122, de 21 de fevereiro de 1995 (a qual “reorganiza cargos e salários dos quadros do pessoal da Prefeitura”), consagrado nos seguintes termos:

*“Art. 3º - Fica autorizada gratificação a ser concedida pelo Prefeito Municipal, a seu critério, a **funcionários em comissão**, fixada, desde logo, tal gratificação, em valor que não venha a superar 50% (cinquenta por cento) da sua remuneração” (fls. 34 e 49).*

Tal dispositivo mostra-se igualmente contrário aos artigos 111, 128 e 144 da Constituição Estadual.

*Da singela leitura do dispositivo legal, verifica-se que a razão do pagamento da gratificação seria o próprio desempenho do cargo comissionado o que, convenhamos, é a justificativa do próprio **vencimento** percebido pelo servidor comissionado “puro”, de sorte que o pagamento da vantagem pecuniária com a mesma ratio equivaleria a flagrante bis in idem.*

Inexiste, assim, qualquer contrapartida do servidor propter laborem ou propter personam para que o Município venha a pagar-lhe a dita gratificação. (...)

Impende, destarte, a declaração de inconstitucionalidade desse dispositivo, por afronta aos artigos 24, § 2º, nº 1; 111, 128; e 144, todos da Constituição Paulista.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2243653-44.2017.8.26.0000, Relator Des. Beretta da Silveira, j. 20/06/2018)

¹⁴ Confira-se a íntegra da lei (evento 28.1):

Lei Municipal 164/2021

Art. 1º. Dá nova redação ao artigo 10 da Lei Complementar nº 088/2012 que terá a seguinte redação:

Art. 10. O cargo de Agente Legislativo de Gabinete da Presidência terá direito a 1/3 (um terço) de gratificação do vencimento, por prestar serviço no Plenário.

Art. 2º. Altera o Parágrafo Único do artigo 11-B da Lei Complementar nº 088/2012, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Parágrafo Único - Os servidores que ocuparem cargos de nível superior e que possuírem diploma de graduação além do exigido para nomeação no cargo terão direito a 10% (dez por cento) do vencimento pela segunda graduação.

Art. 3º. Esta Lei Complementar entra vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de 1º janeiro de 2021.

¹⁵ Nesse sentido, decidiu este Tribunal quando do julgamento dos demonstrativos anuais da Câmara Municipal de Itapeverica da Serra (2017: TC- 6259.989.16).





Ainda a respeito da referida Lei Complementar Municipal 164/2021 (evento 28.1), nota-se que ela também tratou sobre a combatida ‘gratificação universitária’, em termos um pouco diferentes. Assim, atualmente a Lei Complementar Municipal 88/2012 assim dispõe:

Art. 11-A. Institui gratificação de nível superior ao servidor em que o cargo não exija formação em nível superior e possua graduação em cursos compatíveis com as atribuições do cargo. (artigo acrescido pela Lei 2.923/2019)

Art. 11-B. Institui a gratificação de pós-graduação em latu-senso, no percentual de 10% (dez por cento) por curso, limitando-se ao pagamento máximo de 20% (vinte por cento) a partir do segundo curso de pós-graduação, que deverá ser pago mediante a apresentação do certificado, desde que relacionado à área de atuação do servidor. (artigo acrescido pela Lei 2.923/2019)

Parágrafo único. A gratificação de que trata o caput, será aplicada ao servidor que apresentar diploma de graduação, além do exigido para nomeação no cargo. (parágrafo acrescido pela Lei 2.923/2019)

Parágrafo único. Os servidores que ocuparem cargos de nível superior e que possuem diploma de graduação além do exigido para nomeação no cargo terão direito a 10% (dez por cento) do vencimento pela segunda graduação. (NR) (nova redação dada pela Lei Complementar 164/2021)

Nota-se que a gratificação agora prevista no parágrafo único do art. 11-B, na redação dada pela Lei Complementar Municipal 164/2021, diferentemente do quanto previsto no art. 11-A, não dispõe que a graduação adicional deve se dar em cursos compatíveis com as atribuições do cargo.

Necessária, portanto, a adequação da norma, eis ser imperioso que o título de nível superior possua relação direta com as funções desempenhadas. Um servidor que ocupe um cargo de nível superior, lotado no Almojarifado de uma Prefeitura, já com diploma em Administração, poderá obter inegável melhora em seu desempenho caso conclua um Curso Superior de Tecnologia¹⁶ em Logística, diferentemente caso venha a obter formação superior em, por exemplo, Medicina Veterinária ou Teologia.

Prosseguindo na análise das ocorrências, têm-se desacertos nas despesas sob **regime de adiantamento**, vinculadas aos vereadores Lisandro Cassio Deodato Ribeiro e Carlos Henrique Shyton (evento 17.1, fls. 20/23).

Dentre os desajustes registrados destacam-se os seguintes: *i)* concessão de adiantamento em nome de servidor comissionado; *ii)* despesas com taxas de serviços; *iii)* pagamentos de refeições a terceiros; *iv)* dispêndios de R\$ 173,43 para pagamento de apenas 01

¹⁶ Os cursos superiores de tecnologia, enquanto modalidade de educação profissional de nível superior, são previstos no art. 39, §2º, inc. II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996) e regulamentados pelo Decreto Federal 5.154/2004.





refeição; v) recibos de serviços de táxi sem informações básicas (itinerário, CNPJ, placa do veículo); vi) prestação de contas intempestiva.

A defesa informa que tomará as providências necessárias para o aperfeiçoamento da legislação correspondente (evento 30.1, fls. 18).

Contudo, as justificativas de defesa são insuficientes, pois não trazem elementos concretos para afastar as falhas. E mais, desacertos dessa natureza contribuíram para posicionamento ministerial desfavorável às contas do exercício anterior (TC-5574.989.19-0).

Nesse sentido, a Câmara vem descumprindo um conjunto de normas inseridas no ordenamento jurídico, dentre elas, os princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da eficiência (art. 37, *caput*, da CF), art. 7º, §§ 1º e 2º, da Lei Municipal .624/2001¹⁷, art. 7º da Resolução Municipal 07/2009¹⁸, além das diretrizes deste Tribunal inscritas no Comunicado SDG 19/2010.

Tendo em vista as ocorrências constatadas, os valores gastos a esse título são passíveis de devolução, devidamente corrigidos, na seguinte forma: vereador Lisandro Cássio Deodato Ribeiro, valor de R\$ 1.445,19 e vereador Carlos Henrique Shyton, valor de R\$ 1.793,18.

Outro aspecto a inquinar as contas cuida das reincidentes **divergências entre os dados informados pela Câmara e aqueles apurados pelo Sistema AUDESP**, fato que prejudica o adequado exame das contas (evento 17.1, fls. 08/09).

A despeito das alegações de defesa ao informar que fará as devidas correções (eventos 26.1 e 30.1), tal procedimento traz grave prejuízo ao controle externo já que a inexatidão das informações, além de prejudicar o bom andamento das contas públicas, por não refletir a real situação do Legislativo, colide com os princípios da transparência fiscal e da evidenciação contábil (art. 1º, §1º, da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964, respectivamente).

¹⁷ Lei 1.624/2001, art. 7º. O prazo de prestação de contas é de cinco (5) dias, após o término do período de aplicação. §1º. O requisitante que não prestar as contas no prazo será imposta multa equivalente a 10% (dez por cento) do adiantamento, deduzindo-se este valor de seus vencimentos, sem prejuízo da abertura de processo administrativo para apuração do alcance, quando for o caso. §2º. O recolhimento do saldo do adiantamento feito após o prazo de prestação de contas será efetuado com acréscimo de correção monetária e juros de 1% ao mês.

¹⁸ Resolução nº07/2009: Art. 7º - O servidor responsável por adiantamento é obrigado a prestar contas de sua aplicação no prazo de 30 (trinta dias), contados da data do recebimento.





Demais disso, é posicionamento deste Tribunal que ocorrências da espécie representam falha grave, conforme estabelece o Comunicado SDG 34/2009:

COMUNICADO SDG Nº 34/2009

*O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta que constitui **FALHA GRAVE** a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art.83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.*

As informações enviadas ao Sistema Audeps devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados.

Eventual alegação de transferência de responsabilidade para empresas de fornecimento de sistemas ou terceiros não merece prosperar, vez que a responsabilidade pela contratação e a exigência de um bom e adequado serviço é exclusiva do contratante, cabendo a este adotar as providências necessárias por ocasião da avença e também na liquidação dos serviços executados. (g.n.)

A propósito, irregularidades análogas foram objeto de advertência deste Tribunal de Contas nos exercícios de **2013** (TC-239/026/13, trânsito em julgado em: 02/06/2015), **2016** (TC-4998.98.16, trânsito em julgado aos 05/08/2019) e **2017** (TC-6188.989.16, trânsito em julgado aos 07/11/2019), configurando, por isso, reincidência, nos termos do art. 33, §1º, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas¹⁹.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **artigo 33, inc. III, alínea ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar), e **‘c’** (dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), com proposta de aplicação de **multa**, conforme **artigos 36, parágrafo único, e 104, incisos I** (contas julgadas irregulares de que não resulte débito) e **II** (ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar) e **VI** (reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas), **todos da Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Itens B.5.1 (a) e D.2** - ausência de fidedignidade dos dados informados pela Câmara, divergentes daqueles apurados no Sistema AUDESP, em ofensa aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei 4.320/1964) (REINCIDÊNCIA);
2. **Item B.5.1.3** - indevidos pagamentos de gratificação a servidores, incluindo comissionados, cujas atividades já são inerentes às funções dos respectivos servidores, em prejuízo dos princípios da eficiência e

¹⁹ Lei 709/1993, art. 33, §1º. O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feitas em processo de tomada ou prestação de contas.





economicidade bem como das diretrizes deste Tribunal;

3. **Item B.6.1** - falhas no regime de adiantamento em dissonância dos princípios da transparência e da eficiência, normativos locais e Comunicado SDG 19/2010, cabendo restituição dos valores do montante de R\$ 3.238,37;
4. **Item E.3 (a)** - desatendimento das recomendações do E. Tribunal de Contas (REINCIDÊNCIA).

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 A.3** - regularize as pendências no setor, notadamente, quanto à criação do cargo de Controlador Interno cujo requisito para seu provimento seja, preferencialmente, o nível de escolaridade superior;
2. **Item B.1.1** - envie mensagem ao Poder Executivo para que os recursos financeiros destinados à Câmara sejam entregues tempestivamente, em observação ao art. 168 da CF;
3. **Itens B.5.1 (b)** - implemente o controle de ponto eletrônico a todos os servidores, indistintamente;
4. **Item D.1** - adote medidas efetivas quanto à adequação do *site* do órgão objetivando dar fiel cumprimento ao disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), especificamente quanto à regulamentação do citado dispositivo;
5. **Item E.3 (b)** - envie tempestivamente os documentos obrigatórios ao Sistema Audesp, em cumprimento às instruções vigentes deste Tribunal.

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, VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993²⁰.

É o parecer.

São Paulo, 08 de setembro de 2021.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-37

²⁰ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por: VI - Reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas. §1º. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

