



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 02/07/14 – ITEM: 42

RECURSO ORDINÁRIO

42 TC-000250/026/08

Recorrente(s): Câmara Municipal de Guarulhos e Paulo César Cardoso Carvalho – Ex-Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos.

Assunto: Contas anuais da Câmara Municipal de Guarulhos, relativas ao exercício de 2008.

Responsável(is): Paulo César Cardoso Carvalho (Presidente da Câmara à época).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares as contas, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa ao responsável, no equivalente pecuniário de 500 UFESP’s, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, artigo 36 e artigo 104, inciso II, do referido Diploma Legal. Acórdão publicado no D.O.E. de 13-07-12.

Advogado(s): Rosângela Aparecida Pena, Marino Pazzaglini Filho, Danielle Comunian Lino e outros.

Acompanha(m): TC-000250/126/08.

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalização atual: GDF-8 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1 Tratam os autos de **Recursos Ordinários** interpostos pela **CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS** e pelo seu ex-Presidente, Vereador **PAULO CESAR CARDOSO CARVALHO**, em face da decisão da Segunda Câmara –Relator CONSELHEIRO CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA—¹ que julgou, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, **irregulares as contas** daquele Legislativo prestadas pela Mesa, relativas ao **exercício de 2008**².

¹ Sessão de 12-06-12. Segunda Câmara: Conselheiros Cláudio Ferraz de Alvarenga, Relator, Robson Marinho, Presidente, e Edgard Camargo Rodrigues.

Acórdão publicado no DOE de 06/03/13.

² “Transitada em julgado esta decisão, os autos serão remetidos ao Setor de Cálculos da Assessoria Técnica, para, considerados os valores definidos nos itens 2.3 (pagamento de subsídios a maior aos agentes políticos), 2.4 (pagamento irregular de verba de gabinete aos agentes políticos) e 2.5 deste voto, atualizar o valor do ressarcimento devido ao erário, abatidos os valores cuja restituição aos cofres públicos foi cabalmente demonstrada nestes autos. Em seguida, o atual Presidente da Câmara será notificado para adotar as providências necessárias para integral ressarcimento do erário, dando, a respeito, notícia a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias. Transcorrido o prazo sem adoção de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.2 Os Recorrentes pleiteiam a reforma da decisão.

Defendem que a verba indenizatória de gabinete paga aos Vereadores não se constituiria em parcela do subsídio e o seu pagamento decorria do disposto na Lei Municipal n. 6.348/2008, que criou o *custeio para manutenção dos gabinetes dos Srs. Edis, no valor máximo de R\$2.000,00 para pagamento das despesas com aluguel do imóvel, condomínio, IPTU, água, energia elétrica e telefone.*

Argumentaram que não se trataria de subsídio, mas de verba indenizatória *“liberada aos Srs. Vereadores após a regular prestação de contas junto ao Setor de Controle Interno”* e que não afrontaria o § 4º do art. 39 da Constituição Federal.

Justificaram o pagamento da verba indenizatória em razão da extensão do município e a necessidade de aproximação dos vereadores aos seus eleitores.

Quanto à fixação dos subsídios dos vereadores, defenderam que se coadunava com o disposto no art. 29, IV, “f”, da Constituição Federal, inclusive quanto ao percentual de 75% dos deputados estaduais.

O ex-presidente da Câmara aduziu, ainda, ser necessário distinguir os atos de “fixação”, “reajuste” e de “revisão”. E informou que, *face às manifestações abrigadas nas contas em exame, está tomando as providências “quanto à devolução do valor que foi considerado a maior, demonstrando sua boa-fé em devolver os valores impugnados”,* referentes aos exercícios de 2007 e 2008. E, quanto aos demais vereadores, disse que *“houve a instauração do Inquérito Civil n. 119/08, que se refere à devolução extrajudicial dos valores recebidos a maior, sendo que foram notificados para devolver a importância considerada a maior”,* aguardando-se apenas *“a apuração dos valores atualizados pelo CAEx e a formalização do termo pelo Promotor de Justiça”.*

Acerca de outra irregularidade que comprometera a regularidade das contas, número excessivo de cargos em comissão, o ex-Presidente asseverou que na sua gestão *“houve a extinção e a criação de alguns cargos”,*

medidas pertinentes, cópia do acórdão e das correspondentes notas taquigráficas serão transmitidas ao Prefeito Municipal, para as providências cabíveis.

*Diante da infração a normas legais e do dano causado ao erário por atos de gestão ilegítimos e antieconômicos, aplico, **ao Responsável**, nos termos dos artigos 33, III, “b” e “c”, 36 e 104, II, da Lei Complementar estadual n. 709/93, **multa** que, considerado o vulto das contas, fixo no valor pecuniário equivalente a **500 UFESPS** (quinhentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo) para recolhimento no prazo de 30 (trinta) dias.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



e as contratações “estão em absoluta harmonia com os preceitos constitucionais”.

Sustentou que “a população necessita tanto de maior representatividade e poder de fiscalização, quanto os seus representantes de maior poder de atuação, o que só se revela possível através da existência de um quadro mínimo de servidores comissionados, denominados assessores. A relação de confiança é essencial para tal condição. Considere-se, ainda, que o elevado crescimento demográfico e conseqüente multiplicação de obras e serviços públicos colocados à disposição do contribuinte foram critérios adotados para a criação e manutenção dos cargos de assessoria parlamentar, legislativa e de gabinete, resultando em uma produção legislativa coerente com o princípio da eficiência. Nesse particular, cabe destacar que o Município conta com extensa área territorial, grande população e expressiva arrecadação. Deve-se garantir a participação plena do Edil em todos os assuntos de importância para o município, e tal atuação depende da existência de equipe mínima de servidores, ocupantes de cargos comissionados”.

Como, ao seu ver, não praticara nenhum ato que afrontasse a norma legal, o ex-presidente pugnou pela exclusão da multa que lhe fora aplicada com fundamento no art. 104, II, da LC n. 709/93.

1.3 Para a ilustrada **Assessoria Técnica**, secundada pela ilustre **Chefia da ATJ** (fls. 341/344), “as razões oferecidas pelos recorrentes não lograram afastar as máculas que ensejaram o julgamento da matéria analisada, tampouco a pena de multa aplicada”.

1.4 O douto **Ministério Público de Contas** (fls. 345/350) manifestou-se pelo conhecimento e não provimento dos recursos, “vez que não há subsídios para acolher a pretensão de alteração do decisum guerreado”.

1.5 A digna **SDG** (fls. 351/353) não destoou dos preopinantes, pois os atos inquinados de irregulares e que ensejaram a rejeição das contas afrontaram o disposto nos artigos 37, II e X, e 39, §4º, da Constituição Federal.

Concluiu manifestando-se pelo conhecimento e não provimento dos recursos.

É o relatório.



2. VOTO PRELIMINAR

Recursos em termos³, deles conheço.

3. VOTO DE MÉRITO

Assim como todos os órgãos técnicos opinantes, entendo também que as razões recursais não tiveram o condão de desconstituir os fundamentos da r. decisão recorrida.

3.1 Com efeito. O auxílio para custear encargos de gabinete dos vereadores tem sido causa para a decretação de irregularidade —pelos colegiados parciais ou pelo Pleno desta Corte de Contas—, da Câmara Municipal de Guarulhos nos exercícios de **2004** (TC-2303/26/04), **2005** (TC-1160/026/05), **2006** (TC-1613/026/06), **2007** (TC-3343/026/06), **2009** (TC-894/026/09) e **2010** (002004/026/10).

Verifica-se que as orientações deste Tribunal sobre a matéria não estão sendo, reiteradamente, levadas em conta, exigindo então, mas *a posteriori*, medidas como as informadas pelo ex-presidente da Câmara: **1)** as providências por ele tomadas “quanto à devolução do valor que foi considerado a maior, demonstrando sua boa-fé em devolver os valores impugnados”, referentes aos exercícios de 2007 e 2008; e, quanto aos demais vereadores, **2)** que “houve a instauração do Inquérito Civil n. 119/08, que se refere à devolução extrajudicial dos valores recebidos a maior, sendo que foram notificados para devolver a importância considerada a maior”, aguardando-se apenas “a apuração dos valores atualizados pelo CAEx e a formalização do termo pelo Promotor de Justiça”.

Em relação a essa irregularidade, transcrevo excerto do voto no TC-000894/026/09, contas do exercício de 2009, em relatoria do E. Conselheiro Robson Marinho:

“(…) a questão que está a comprometer os demonstrativos em exame diz respeito à concessão aos senhores vereadores de verba de gabinete, cujo pagamento está em desacordo com o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal (subsídio em parcela única – Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98).

³ Acórdão publicado no DOE de 13-07-12 e recursos protocolizados em 30-07-12 (segunda-feira).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A esse respeito, registro que a origem deixou de observar o entendimento deste Tribunal que há muito orienta seus jurisdicionados por meio de Manuais⁴ de que a verba de gabinete, mesmo quando há comprovação de gasto, ainda é indesejável, devendo as despesas ser processadas de forma centralizada, mediante a rotina habitual da administração camarária e, não, em cada gabinete de Vereador, na medida em que esse benefício procura se espelhar nas chamadas verbas de gabinete ou ajuda de custo dos Deputados Estaduais.

Para corroborar tal entendimento, este Plenário, em 26/11/2008, no julgamento do TC-A 42975/026/08, deliberou que esse tipo de pagamento é inadequado, permitido ao Vereador apenas receber o subsídio fixado pelo artigo 29 da Constituição Federal, sendo que, no caso da realização de despesas com deslocamento do Município para participação de eventos oficialmente autorizados, aquelas deverão ser processadas através do regime de adiantamento, feitas a servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas.

Registro, por fim, que a Deliberação acima indicada apenas veio sedimentar a jurisprudência majoritária desta Corte, que em diversas oportunidades julgou irregular essa verba, determinando sua devolução (TCs 514/025/08; TC 1140/026/05; 194/026/02; 2309/026/04)."

3.2 Referentemente ao pagamento de subsídios a maior aos agentes políticos, os Recorrentes não conseguiram apresentar elementos suficientes capazes de descaracterizar afronta ao mandamento constitucional que dispõe sobre **a fixação, em cada legislatura para a subsequente**, do subsídio dos Vereadores (art. 29, VI, da CF).

Em ordem a prevenir eventual conduta irregular dos vereadores, esta Corte de Contas tem emitido orientações, como a que decorreu da *Deliberação exarada no TCA-41972/026/06: "Advirtam-se as Câmaras Municipais sobre a impossibilidade da incidência automática do reajuste do subsídio da vereança, por ofensa aos princípios constitucionais da anterioridade e da economicidade."*

No entanto, a Câmara Municipal de Guarulhos preferiu ignorar a advertência.

Ao fixar o subsídio dos Vereadores em correspondência a percentual do subsídio do Deputado Estadual, permitiu que a fixação em percentuais pudesse ensejar interpretação conducente a tolerar reajuste — caso viesse, como veio, a ser reajustado o subsídio do Deputado Estadual durante o transcurso da legislatura da vereança — e,

⁴ Manual Básico 2007 – Remuneração dos Agentes Políticos. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2009. p. 27.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



consequentemente, deixou de observar a imposição constitucional que não permite, para os Vereadores, alteração do subsídio no decorrer da legislatura.

Observo que o entendimento dessa questão está sintetizado, por exemplo, no TC-000549/026/08⁵, com relatoria do E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga:

“A jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado já definiu o entendimento de que os subsídios dos Vereadores podem ser fixados em percentual do percebido pelos Deputados Estaduais; afinal, esse é o sistema da Constituição (cf. artigo 29, VI, “a”/“f”). No entanto, fixado, no início da legislatura, o valor correspondente ao percentual não poderá ser alterado durante a mesma, pena de descumprimento do artigo 29, VI, e de afronta ao princípio citado. Nesse sentido os acórdãos, unânimes, do Plenário daquele E. Tribunal, proferidos nas ações diretas de inconstitucionalidade n. 125.269-0/9 (Ourinhos, em 26-07-05) e 116.541-0/0-00 (Mogi Guaçu, em 21-09-05), ambas relatadas pelo E. Desembargador WALTER DE ALMEIDA GUILHERME.

Outro não é o entendimento desta Corte, v.g., TC-1579/026/03, CM de Rincão, contas de 2003, Relator o E. Conselheiro FULVIO JULIÃO BIAZZI, como, afinal, consagrado na Deliberação TCA-41972/026/06 do Plenário desta Corte. (...).

O pagamento de quantia decorrente da elevação dos subsídios dos Deputados Estaduais é, portanto, inconstitucional. Caracteriza ato ilegal, dano ao erário, e justifica o julgamento de irregularidade das contas, sem prejuízo de determinação de ressarcimento do erário.”

3.3 Quanto ao excesso de **cargos em comissão**, basta uma singela análise comparativa dos números dos cargos dessa natureza com os de natureza efetiva naquele Legislativo, para se concluir que a Câmara Municipal de Guarulhos subverteu mesmo o mandamento constitucional (art. 37, II, da CF) que impõe o provimento dos cargos ou empregos públicos mediante aprovação em concurso público, tornando-o exceção.

De fato. Como assinalado pelo voto condutor da r. decisão hostilizada, tem-se que “o número de cargos existentes (3.520) é evidentemente abusivo em relação aos efetivos (255), tendo em vista que, dos cargos ocupados em 2008, 109 eram efetivos e 638 em comissão (cf. fls. 69/71, Anexo I)”.

⁵ Com ação de Revisão não conhecida. Pleno, 24-04-2013, TC-331/006/12, Relator E. Conselheiro Renato Martins Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



3.4 A multa de 500 UFESPs cominada ao ex-presidente do Legislativo de Guarulhos, Sr. Paulo Cesar Cardoso Carvalho, com fundamento no art. 104, II, da Lei Complementar Estadual n. 709/93, pela não observância de dispositivos constitucionais (arts. 29, VI; 37, II e X; e 39, §4º), corresponde a razoáveis 25% do legalmente permitido.

Em razão do exposto, por inexistir razões suficientes para que se altere a r. decisão “a quo”, voto pelo **não provimento** dos recursos, mantendo-se na íntegra o v. Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO