



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO:16/04/13

40 TC-002111/026/10

Câmara Municipal: São Pedro do Turvo.

Exercício: 2010.

Presidente(s) da Câmara: Aparecido Plácido de Andrade.

Acompanha(m): TC-002111/126/10.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, no processo em referência, as contas anuais, relativas ao exercício de **2010**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DO TURVO**.

1.2. A Unidade Regional de Marília - UR-04, encarregada da inspeção *in loco*, constatou, conforme o relatório de folhas 09/33, a ocorrência das seguintes falhas, nos exatos termos constantes às folhas 33:

A.1 – CONFORMIDADE DO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: observância parcial dos requisitos previstos na legislação ao aprovar as peças de planejamento;

B.4 – OUTRAS DESPESAS

B.4.1 – ENCARGOS

B.4.1.1 – RECOLHIMENTO DE FGTS PARA OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO: recolhimentos indevidos (reincidência);

D.1 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: publicação extemporânea do RGF referente ao 3º quadrimestre;

D.3 – PESSOAL

D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL

D.3.1.1 – CONCESSÃO DE REAJUSTE POR RESOLUÇÃO: afronta à Constituição Federal (reincidência);

D.6 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: atendimento parcial.

1.3. Notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 39), o Responsável pelas contas exame, **Sr. Aparecido Plácido de Andrade**, apresentou as alegações de defesa acostadas às folhas 42/46.



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



1.4. Convocados a prestar esclarecimentos e a justificar a necessidade e legalidade de cargos comissionados constantes do quadro de pessoal, ou adotar medidas visando à regularização da questão (fls. 52/53), o **Srs. Aparecido Plácido de Andrade**, responsável pelas contas em exame e **Edson Luiz de Souza**, presidente do Legislativo durante o exercício de 2012, apresentaram os esclarecimentos e documentos de fls. 56/95 e 97/136.

1.5. A **Assessoria Técnica** e sua **Chefia** posicionaram-se pela **regularidade, com ressalvas**, dos demonstrativos em exame, nos termos do inciso II do art. 33 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 138/145).

1.6. A **SDG**, ao avaliar as medidas adotadas, considerou que as justificativas ofertadas pela Origem demonstram que a situação do quadro de pessoal foi regularizada. Destaca, contudo, que não foi afastada a principal falha anotada pela Fiscalização, qual seja, a concessão de reajuste salarial aos servidores do Legislativo por meio de resolução, especialmente em razão de expressa recomendação anterior, em tempo hábil para adoção de medida corretiva (fls. 48/51 e 146/147).

Diante disso, opinou pela **irregularidade** das contas, com proposta de **aplicação de multa** ao Responsável.

1.7. Conclui-se, dos documentos e informações constantes dos autos, que os **gastos com pessoal e reflexos** corresponderam a **2,03%** da Receita Corrente Líquida do Município de **São Pedro do Turvo**. A **Execução Orçamentária** encerrou com **superávit** de **10,67%**. A **despesa geral** da edilidade atingiu a marca de **4,29%** da Receita realizada pelo Município, no exercício de 2009, e os repasses de duodécimos à Câmara equivaleram a **4,80%** da Receita referida.

A despesa com folha de pagamento representou **32,84%** do montante especificado no inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal, **inferior**, portanto, aos 70% estabelecidos no § 1º do referido artigo, e a **47,90%**, em relação tanto à receita prevista como à receita arrecadada (receita bruta).

A remuneração dos agentes políticos da Câmara Municipal de **São Pedro do Turvo** foi fixada com observância aos limites constitucionais impostos pelos incisos VI e VII do artigo 29 e inciso XI do artigo 37 da



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



Constituição Federal. Não foram observados pagamentos além dos valores estipulados.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DO TURVO**, relativas ao exercício econômico-financeiro de **2010**.

2.2. Depreende-se do feito que os atos de gestão econômicos e financeiros do período foram praticados com observância aos limites de receita e despesa fixados pela Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orçamentária Municipal.

2.3. Com relação ao apontamento de que o Legislativo vem aprovando as peças de planejamento do executivo com autorização para abertura de créditos suplementares em percentual acima da estimativa inflacionária (20%), compete **recomendar** à Edilidade que, no momento em que couber apreciar a proposta orçamentária e fiscalizar a sua execução, procure evitar que os elevados percentuais de autorização para abertura de créditos suplementares se transformem em mecanismo destinado à descaracterização do orçamento.

Vale alertar ao Legislativo que as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) são também resultantes da participação popular e de discussões desenvolvidas em audiências públicas promovidas na fase de elaboração dos respectivos projetos, motivo pelo qual, após percorrer seu peculiar processo legislativo, o orçamento não pode ficar vulnerável à sua desconfiguração por meio da abertura de créditos suplementares em elevada escala.

2.4. No que concerne ao recolhimento de FGTS para ocupantes de cargos de livre provimento, quando regidos pelo regime da CLT, acolho as manifestações convergentes da Chefia da Assessoria Técnica e SDG, no sentido da impropriedade dos pagamentos. Tal posição guarda conformidade com a r. Decisão do Tribunal Superior do Trabalho (processo nº 707/2003-079-15-40.8), nos seguintes termos:

Esta Corte tem adotado o entendimento de que o **ocupante de cargo comissionado**, mesmo em contrato regido pela CLT, **não faz jus ao pagamento** de aviso prévio, **FGTS** e multa de 40% do FGTS, **por se tratar de contratação a título precário**, sem nenhuma garantia, sendo o cargo de livre nomeação e exoneração, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal.



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



A r. Decisão proferida pela 8º Turma daquela Egrégia Corte, citou precedentes, de igual teor, das 1ª, 2ª e 3ª Turmas do TST, configurando-se sólida jurisprudência.

O decidido, inclusive, converge com as primeiras decisões desta Corte¹, que, com o decorrer do tempo e à vista de julgados de Tribunais Regionais do Trabalho, passou a aceitar o depósito de FGTS para os ocupantes de Cargos em Comissão², mantendo, entretanto, a proibição para as chamadas verbas rescisórias.

Agora, em face da jurisprudência que se forma no E. Tribunal Superior do Trabalho, o entendimento inicial deste Tribunal ganha força e respaldo, consolidando a tese de que a contratação em análise, que prevê a demissão “*ad nutum*”, não se compatibiliza com encargos e obrigações que ensejam compensação ou prêmio.

Em outras palavras, o regime jurídico afeto aos servidores ocupantes de cargos de livre provimento em comissão, sem qualquer garantia de estabilidade, não é conciliável com o recolhimento ao FGTS.

Destaco que a r. Decisão do TST reforça o entendimento deste Tribunal, ao decidir que a admissão de servidor em cargo de livre provimento, mesmo sob o regime CLT, não gera obrigações e pagamentos de compensação, pois se trata de uma contratação administrativa.

Deste modo, **deve o Legislativo providenciar a regularização da matéria**, adequando o procedimento, **mediante imediata cessação dos recolhimentos de FGTS para os ocupantes de cargos em comissão**, inclusive em relação às multas em caso de rescisão contratual.

¹ TC-108577/026/89 – Consulta da Prefeitura Municipal de Tupã, relator Conselheiro Antonio Carlos Mesquita, Tribunal Pleno, sessão de 31/01/1990.

TC-000458/026/01 – Contas da Câmara Municipal de Areias, exercício de 2001, relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Primeira Câmara, sessão de 27/04/2004.

TC-016827/026/05 - Consulta da Câmara Municipal de Motuca, relator Conselheiro Renato Martins Costa, Tribunal Pleno, sessão de 27/09/2006.

² TC-000006/026/08 - Contas da Câmara Municipal de Americana, exercício de 2008, relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, Primeira Câmara, sessão de 20/07/2010.

TC-003427/026/07 - Contas da Câmara Municipal de Quintana, exercício de 2007, relator Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, Tribunal Pleno, sessão de 24/02/2010.

TC-000386/026/08 - Contas da Câmara Municipal de Américo Brasiliense, exercício de 2008, relator Substituto de Conselheiro Sérgio Ciqueira Rossi, Segunda Câmara, sessão de 19/10/2010.



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



A ausência da devida adequação poderá ensejar ao atual responsável pelo Legislativo as penalidades previstas na Lei Complementar Paulista nº 709/93, especialmente a condenação à devolução dos valores pagos, nos termos do artigo 36, e a imposição de multa, conforme inciso III do artigo 104, além do julgamento pela irregularidade das contas dos próximos exercícios, como dispõe o § 1º do artigo 33.

Aproveito a ocasião para destacar que o Tribunal Superior Eleitoral - TSE tem decidido que o não atendimento de alertas emitidos pelos Tribunais de Contas é conduta suficiente para caracterizar o ato doloso previsto na alínea "g" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, recentemente alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, podendo, assim, ensejar a inelegibilidade prevista no mencionado dispositivo legal.

2.5. No que diz respeito à publicação extemporânea do RGF, referente ao 3º quadrimestre, a Origem anunciou a adoção de medidas saneadoras. Assim, **determino** à Fiscalização que as verifique por ocasião da próxima inspeção *in loco*.

2.6. Consignadas às ocorrências que comportam alertas e recomendações à Origem, passo ao exame de falha de especial gravidade, e que, em face das circunstâncias demonstradas neste processado, macula o demonstrativo em exame.

Trata-se da concessão de abono, revisão e reajuste salarial aos servidores da Câmara Municipal por meio de resolução, em afronta à regra delineada no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, associada ao fato de que referida falha foi objeto de expressa recomendação quando do julgamento das contas do exercício de 2007 deste Legislativo (TC-3450/026/07), sob a relatoria do Exmo. Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, cujo trânsito em julgado ocorreu em 05/08/2009.

Em suas razões de defesa, o Responsável se limitou a informar que a ocorrência foi sanada a partir do exercício de 2011, quando o reajuste foi concedido por meio de lei.

A instrução realizada pela Fiscalização revela que, por meio da Resolução 01/2010, editada em 02/02/2010, logo, em data posterior ao trânsito



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



em julgado da decisão que julgou as contas do exercício de 2007, a Câmara Municipal novamente concedeu abono, revisão geral anual e reajuste salarial aos seus servidores.

Embora o Poder Legislativo possua competência para definir a remuneração dos seus servidores, por força do Princípio da Reserva Legal, é pacífico nesta Corte de Contas o entendimento de que referida prerrogativa deve ser exercida por meio de lei específica, consoante disposto no inciso X do artigo 37 da Carta Magna.

Nesse ponto, vale salientar que este Tribunal já proferiu decisões nas quais levou ao campo das recomendações a concessão de revisão aos servidores por meio de resolução, conforme se verifica no voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, no exame das contas da Câmara Municipal de Pacaembu do exercício de 2007 (TC-3399/026/07), cujo julgamento da E. Primeira Câmara pela regularidade ocorreu em 15.09.2009:

“Por outro lado, a regra geral da Constituição Federal é a de que subsídios e remuneração devem ser fixados ou alterados por Lei, em sentido estrito (artigos 37, X; 27, § 2º; 29, V). Só por exceção se prescinde de Lei, como ocorre em relação aos agentes políticos do Legislativo (artigo 49, VII), inclusive Vereadores (artigo 29, VI). Para os servidores da Câmara vale a regra geral do artigo 37, X.

Já “o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais” (artigo 29, VI), mediante Resolução (não Ato da Mesa); às Câmaras também cabe, então, conceder revisão, nos estritos limites do artigo 37, X (quem pode o mais, fixar, pode o menos, conceder revisão).

Para os servidores do Legislativo, a fixação ou alteração da remuneração depende de Lei específica, o mesmo ocorrendo com a revisão (Constituição, artigo 37, X). Mas o procedimento não foi adequado. O Colendo Supremo Tribunal Federal deferiu liminar em ação direta de inconstitucionalidade a respeito (ADIn n. 3.306-96³), suspendendo a eficácia de Resoluções da

³ ADIN 3.306-9 – DF – Relator E. Ministro Gilmar Mendes - Ementa: Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Resoluções da Câmara Legislativa do Distrito Federal que dispõem sobre o reajuste da remuneração de seus servidores. 3. Violação dos arts. 37, X (princípio da reserva de lei); 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal. 4. Superveniência de Lei Distrital que convalida as resoluções atacadas. 5. Fato que não caracteriza o prejuízo da presente ação. 6. Medida cautelar deferida, suspendendo-se, com eficácia ex tunc, os atos normativos impugnados.



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



Câmara Distrital de Brasília, que tratam da remuneração de seus servidores.

No caso, contudo, **a concessão de revisão aos servidores por Resolução caracteriza inconstitucionalidade, porém, de ordem formal**, eis que não foram superados os limites constitucionais, a causar prejuízo indevido ao erário. **Cabe, porém, ressalva a respeito, bem como recomendação ao Senhor Presidente da Câmara de que diligencie que a revisão da remuneração dos servidores do Legislativo seja feita por Lei, em sentido estrito.**”

Porém, no caso em análise não há como consentir com tal comportamento, tendo em vista que no julgamento das contas anuais do Legislativo de São Pedro do Turvo, tratadas no TC-3450/026/07, o Exmo. Conselheiro Relator Claudio Ferraz de Alvarenga recomendou expressamente para que a Câmara observasse com rigor a norma constitucional em comento por ocasião da concessão de reajuste ou revisão da remuneração dos servidores, conforme trecho que trago a seguir:

Desde a edição da Emenda nº 19/98, que deu nova redação ao artigo 37, X, da Constituição⁴ a regra constitucional é a de que **a majoração da remuneração e dos subsídios só pode ser concedida por Lei, em sentido estrito**. A Constituição estabelece exceção para os subsídios dos Vereadores, no artigo 29, VI, não a estendendo aos servidores do Legislativo. O Colendo Supremo Tribunal Federal deferiu liminar em ação direta de constitucionalidade a respeito (ADI n. 3.306-9⁵), suspendendo a eficácia de Resoluções da Câmara Distrital de Brasília, que tratam da remuneração de seus servidores. No caso concreto não me animo a propor o julgamento de irregularidade desta contas, por esse motivo. A ocorrência não tem sido considerada suficiente, pela jurisprudência desta Corte, para comprometer a totalidade das contas. Argumenta-se que, excepcionando a regra do artigo 37, X, a própria

⁴ “A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art.39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”. (gn)

⁵ ADIN 3.306-9 – DF – Relator E. Ministro Gilmar Mendes - Ementa: Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Resoluções da Câmara Legislativa do Distrito Federal que dispõem sobre o reajuste da remuneração de seus servidores. 3. Violação dos arts. 37, X (princípio da reserva de lei); 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal. 4. Superveniência de Lei Distrital que convalida as resoluções atacadas. 5. Fato que não caracteriza o prejuízo da presente ação. 6. Medida cautelar deferida, suspendendo-se, com eficácia *ex tunc*, os atos normativos impugnados.



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



Constituição prescreve (artigo 29, VI) que os subsídios dos Vereadores “serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais”; como, por exceção, a fixação dos subsídios não é feita por Lei, mas pela Câmara, o equívoco seria relevável. **Cabe, porém, ressalva a respeito, bem como recomendação ao Senhor Presidente da Câmara de que diligencie que a revisão da remuneração dos servidores do Legislativo seja feita por Lei, em sentido estrito, pena de ficarem as próximas contas sujeitas a reprovação por esta Corte.**

[...]

Em especial, alerto o Senhor Presidente da Câmara de que, para concessão de reajuste da remuneração dos servidores ou de sua revisão observe, com rigor, o artigo 37, X, da Constituição. Alerta da eventual aplicação do contido no § 1º do artigo 33 da Lei Complementar estadual n. 709/93, na reincidência da falha.

Dessa forma, a desídia da Edilidade, demonstrada pela indiferença em face da recomendação registrada no julgamento das contas do exercício de 2007, para que a concessão de reajuste ou a revisão da remuneração dos servidores do legislativo observasse com rigor a regra do artigo 37, X, da Constituição, é determinante para a desaprovação das contas em exame, por configurar as hipóteses previstas na alínea “b” do inciso III e no § 1º, ambos do artigo 33 da Lei Orgânica desta Corte.

2.7. Por fim, compete **recomendar** à Edilidade que atente para a forma e os prazos previstos nas Instruções vigentes para a remessa de documentos e informações a este Tribunal via sistema AUDESP, e para que cumpra as recomendações desta Corte, evitando cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios.

2.8. Desta forma, acompanhando o pronunciamento da SDG, com fundamento na alínea “b” do inciso III e no § 1º, ambos do artigo 33 da Lei Complementar Paulista nº 709/93, e **VOTO** no sentido da **IRREGULARIDADE** das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DO TURVO**, relativas ao exercício de **2010**, exceção aos atos pendentes de apreciação por esta Corte, com as **determinações** e **recomendações** consignadas no corpo do voto.



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



DETERMINO, outrossim, que à Câmara Municipal cesse de imediato os pagamento de FGTS aos ocupantes de cargos comissionados, sob pena do atual responsável incidir em condenações de ressarcimento das referidas importâncias nas contas dos próximos exercícios, além da aplicação de multa, com fulcro nos artigos 101 e 104, III, da Lei Complementar nº 709/93.

Diante do descumprimento da regra do artigo 37, X, da Constituição Federal e do § 1º do artigo 33 da Lei Complementar nº 703/93, **APLICO** ao **Sr. Aparecido Plácido de Andrade, Presidente da Câmara e responsável pela contas do exercício de 2010, MULTA** que, de acordo com os princípios da legalidade, proporcionalidade e da responsabilidade pessoal, bem como a gravidade das ocorrências verificadas, atribuo valor correspondente a **200 (duzentas) UFESPs**, nos termos do contido nos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, da Lei Orgânica desta E. Corte.

Após o trânsito em julgado:

a) Notifique-se o Sr. Aparecido Plácido de Andrade, nos termos do Artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, fixando-lhe o **prazo de 30 (trinta) dias** para demonstrar o recolhimento da multa aplicada no valor correspondente a **200 (duzentas) UFESPs**;

No caso de ausência de pagamento, adote o Cartório as medidas cabíveis, para a execução do crédito.

b) Oficie-se à Câmara Municipal de São Pedro do Turvo, dando ciência das determinações e recomendações constantes no corpo do voto.

É como voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
Conselheiro