



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



27-02-13

SEB

=====
41 TC-003343/026/07

Recorrente: Câmara Municipal de Guarulhos, Auriel Brito Leal - Vereador e Paulo César Cardoso Carvalho – Presidente da Câmara à época.

Assunto: Contas anuais da Câmara Municipal de Guarulhos, relativas ao exercício de 2007.

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

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto 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, condenando o responsável à restituição aos cofres da municipalidade do montante pago indevidamente a título de subsídios e verba de gabinete, devidamente atualizado. Acórdão publicado no D.O.E. de 15-08-12.

Advogados: Rosângela Aparecida Pena, Samuel Alves de Lima, Augusto Polonio, Marino Pazzaglini Filho, Alline Melim Casseb, Vitor Kleber Almeida Santos e outros.

Acompanham: TC-003343/126/07, TC-003343/326/07 e Expediente: TC-024108/026/07.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Estão em exame recursos ordinários interpostos pela **CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS** (fls. 423/435), pelo Vereador **AURIEL BRITO LEAL** (fls. 436/445) e pelo Ex-Presidente **PAULO CÉSAR CARDOSO CARVALHO** (fls. 446/473), de v. decisão que julgou irregulares as contas do Legislativo Municipal do exercício de 2007, nos termos do artigo 33, III, “b” e “c”, da Lei Complementar estadual nº 709/93 e condenou o Responsável, Senhor Paulo César Cardoso Carvalho, a restituir aos cofres públicos o montante pago indevidamente a título de subsídios e “verba de gabinete”, no prazo de 30 dias, devidamente atualizado.

Para assim concluir, a r. decisão considerou falhas relevantes: a extrapolação dos limites constitucionais de despesas com folha de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



pagamento 74,81% (artigo 29-A, § 1º introduzido pela Emenda Constitucional n. 25) e com despesa total 5,43% (29-A, inciso IV); o pagamento indevido de “verba de gabinete” aos vereadores (39, § 4º da Constituição e jurisprudência pacífica do Tribunal) e o recebimento a maior dos subsídios dos agentes políticos.

Também, determinou o congelamento dos salários dos servidores acima do teto legal até a absorção do excesso protegido pela irredutibilidade de vencimentos.

1.2 Inconformada, a Câmara Municipal argumenta em suas razões de apelo que o impasse no atendimento aos limites constitucionais estabelecidos no artigo 29-A ocorreu devido à composição da base de cálculo. Para apurar os limites constitucionais de despesa total e da folha de pagamento devem ser incluídas aquelas provenientes da Dívida Ativa Tributária como as multas e juros de origem tributária. Acrescentou que a melhor interpretação ao texto constitucional é aquela que inclui como receita tributária as multas e juros de origem tributária, a dívida ativa tributária, bem como as multas e juros da dívida ativa dos tributos, isso porque a natureza jurídica ostentada pelo ingresso de valores aos cofres públicos como receita tributária não é perdida pelo simples fato de ter sido quitada fora do tempo oportuno. Arguiu, ainda, que a receita é derivada de outro exercício financeiro e por isso não pode ser considerada para a base de cálculo.

Quanto à verba de gabinete entende que tem caráter indenizatório, desvinculada totalmente dos subsídios percebidos pelos parlamentares e destina-se a custear diversas despesas para manutenção dos Gabinetes dos Vereadores como gastos com material de escritório em geral, pagamento de aluguéis, despesas com combustíveis e cópias reprográficas. Assim, os Vereadores efetuam os gastos necessários e, posteriormente, apresentam notas fiscais ou documento equivalente ao setor de Controle Interno que, depois de rigorosa análise, autoriza a restituição dos valores gastos.

A remuneração do Presidente da Câmara foi fixada pela Resolução nº 368/04 que em seu artigo 3º¹ estabelece subsídio ao Chefe

¹ “Resolução 368/04 - Artigo 3º - Fica atribuído aos Vereadores que vierem a ocupar o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos, no período mencionado no artigo 1º, o subsídio idêntico



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



do Legislativo idêntico ao do Prefeito. Ressaltou que o valor percebido pelo Presidente encontra-se dentro do limite constitucional previsto no artigo 37, XI, da Constituição e obedece à limitação do subsídio percebido pelo Prefeito do Município de Guarulhos. Já o critério para fixação dos subsídios dos Vereadores estabelecido através da referida resolução, para a legislatura de 2005 a 2008, foi no percentual de 75% sobre o valor mensal devido a qualquer título aos Deputados Estaduais, subsídios e demais vantagens, não havendo ilegalidade no pagamento, eis que foi obedecido o limite fixado.

A respeito dos pagamentos dos servidores² acima do teto local disse que os servidores ingressaram no serviço público antes de 1988, quando não havia qualquer teto remuneratório a ser atingido e com o passar dos anos foram atingindo posições na Administração Pública que lhes conferiu remuneração superior à do Prefeito Municipal, estando, portanto, amparados pelo direito adquirido previsto no artigo 5º, XXXVI, da Constituição.

1.3 Posteriormente, o Vereador Auriel Brito Leal recorreu, enfatizando que a atuação dos Vereadores na fixação de seus subsídios limitou-se à aprovação do ato normativo (Resolução nº 368/04), uma vez que não participaram do processo legislativo que culminou com a sua aprovação.

Quanto ao pagamento da verba de gabinete aos vereadores, afirma que se trata de verba indenizatória e não se confunde com o subsídio do parlamentar por não integrar a sua remuneração. Os parlamentares só recebem a questionada verba mediante apresentação das correspondentes notas fiscais do gasto efetivamente executado.

1.4 Também o Ex-Presidente da Câmara, Paulo César Cardoso Carvalho, apresentou recurso, assegurando que o suposto descumprimento do artigo 29-A, IV, da Constituição ocorreu porque não foi considerada na base de cálculo a receita tributária com a dívida ativa,

ao do Prefeito Municipal, sendo efetuado reajuste nos mesmos moldes daqueles atribuídos ao funcionalismo municipal.”

² Sérgio Luis Deboni – Diretor e
José Aparecido Gomes – Agente Técnico Legislativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



multas e juros moratórios. Entende que a dívida ativa tributária é constituída de créditos tributários inadimplidos, sendo que os juros e multas pertinentes são objeto de pagamento do próprio crédito e integrantes da dívida, sendo que para fins do repasse constitucional de valores do Executivo ao Legislativo municipal, os juros e multa da dívida ativa tributária devem ser incluídos na base de cálculo.

No que se refere ao pagamento intitulado como “Verba de Gabinete” ressaltou que essas despesas têm caráter meramente indenizatório, desvinculada da remuneração do parlamentar, uma vez que são gastos destinados aos aspectos relacionados à manutenção dos gabinetes parlamentares, diferente da regra de subsídio único. Ademais, a Câmara instituiu a verba de gabinete e impôs a obrigatoriedade da prestação de contas dos gastos, restando patente a presença dos dois requisitos indispensáveis à implementação e manutenção desta verba.

Por fim, defendeu que não houve extrapolação do limite fixado pelo artigo 29, VI, “f”, da Constituição que prevê que *“em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais.”* No caso, os subsídios dos vereadores foram fixados em percentuais incidentes sobre os subsídios dos Deputados Estaduais, de modo que para atender a regra, havendo elevação dos vencimentos dos Membros Estaduais, o Legislativo promoveu o reajuste dos subsídios dos seus vereadores. Noticiou que foram adotadas medidas efetivas com o objetivo de restituir ao erário a quantia considerada a maior percebida pelo Presidente da Casa Legislativa e quanto aos demais Edis foi instaurado Inquérito Civil n. 119/08 para tratar da devolução extrajudicial dos valores recebidos a maior.

1.5 A Assessoria Técnica (fls. 455/458), sob o aspecto jurídico, manifestou-se pelo conhecimento e, no mérito, pelo não provimento dos apelos, enfatizando que as razões recursais dos recorrentes são insatisfatórias para reverter a decisão guerreada, isto porque a exclusão da receita oriunda da dívida ativa, multas e juros de impostos da base de cálculo do repasse de duodécimos é entendimento pacífico nesta Corte e a concessão de verba de gabinete aos vereadores burla a previsão expressa no artigo 39, § 4º, da Constituição de fixação dos subsídios em parcela única, cuja prestação de contas apresentada não fora formalizada a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



contento. Acrescentou que os subsídios pagos aos agentes políticos fixados em 75% sobre o valor mensal devido a qualquer título aos Deputados Estaduais é procedimento repudiado por este Tribunal e as remunerações acima do teto auferidas legitimamente antes da fixação do subsídio do Ministro do STF não poderão ser reduzidas em respeito ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, porém, deverão ser mantidas sem alteração até que seu montante seja absorvido pelos aumentos anuais do teto remuneratório. Destacou, por fim, que a devolução do subsídio recebido a maior pelo Presidente da Câmara e a instauração do Inquérito Civil nº 119/08 em nada alteram a situação processual.

No mesmo sentido opinou a Chefia do órgão técnico (fl. 459).

1.6 O DD. Ministério Público de Contas (fls. 460/462) propôs o conhecimento e não provimento dos apelos, ressaltando que o v. Acórdão ora combatido fundamentou sua decisão na infração às normas constitucionais e legais. O recolhimento da quantia indevidamente recebida não elide a ilegalidade que formatou o ato concessivo e a verba de gabinete infringiu o artigo 39, § 4º, da Constituição, bem assim a prestação de contas que revelou falhas na sua composição. Os pagamentos aos Edis e vencimentos dos servidores desacataram imposição constitucional, sendo esse procedimento combatido neste Tribunal e pelo Supremo Tribunal Federal.

1.7 A digna Secretaria Diretoria-Geral (fls. 464/468) não destoou. Disse que as razões ofertadas não merecem acolhimento, porque os argumentos não diferem, em seu contexto, daqueles apresentados na fase inicial, os quais não foram acolhidos por esta Corte, e se encontram sintetizados no relatório da decisão recorrida.

Destacou que a “Verba de Gabinete” foi um dos fatores determinantes da rejeição das contas de exercício anterior (TC-1613/026/06³) e que se renova nas presentes. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que os Vereadores não fazem jus às mencionadas verbas, porquanto suas atividades são realizadas no próprio município em que residem. Registrou que o pagamento a maior dos

³

Contas da Câmara Municipal de Guarulhos, exercício 2006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



subsídios dos agentes políticos também foi constatada nas contas posteriores desta Edilidade (TC-250/026/08⁴ e TC-892/026/09⁵) revelando a resistência do Legislativo em atender às determinações desta Corte. As providências noticiadas são parciais, o Ex-Presidente não conseguiu comprovar em seu apelo as demais parcelas pagas, visto que o pedido de parcelamento foi formalizado, em 14-07-10 (36 parcelas), cujo débito abrange remuneração recebida indevidamente, também, em 2008 e, no tocante aos demais Edis, acompanhou o posicionamento sustentado pela Assessoria Técnico-Jurídica.

Também, compartilhou do entendimento da Assessoria Técnica quanto ao congelamento dos salários dos servidores que ultrapassaram o teto local, acrescentando que há diversos julgados nesta Corte determinando absorção do excesso remuneratório. Citou a decisão recorrida no TC-21/026/08⁶ pelo E. Tribunal Pleno, em sessão de 01-02-12.

“Neste particular, a partir da Emenda Constitucional nº 41 a remuneração acima do teto municipal paga ao Diretor Técnico Administrativo deveria ser congelada até que seu montante fosse absorvido por reajustes ou pelo aumento do subsídio do Prefeito; ao contrário disso, os valores foram elevados, agravando o descumprimento de norma constitucional.

Aliás, neste sentido também se manifestou o eminente Conselheiro Renato Martins Costa em sede de recurso ordinário, no TC-3468/026/07, em sessão Plenária de 1.12.2010:

“A Emenda Constitucional nº 41, de dezembro de 2003, deu nova redação ao inciso XI, do artigo 37 da Constituição Federal, fixando o valor do subsídio do Prefeito Municipal com teto remuneratório para o âmbito dos municípios. Os inativos destacados percebiam proventos em valores superiores ao subsídio do Prefeito. Todavia, tais remunerações se encontravam constitucionalmente protegidas pelo Princípio da Irredutibilidade Salarial, inciso VI, do artigo 7º da Constituição Federal, ou seja, não poderiam sofrer imediata adequação ao teto.

Na oportunidade daquele julgamento, anotou o ilustre Relator que a “Câmara Municipal deveria ter congelado os respectivos valores pagos, de forma que o excedente ao subsídio do Prefeito não fosse suprimido automaticamente, em respeito ao mencionado princípio, até que houvesse a total absorção por eventuais majorações do teto.

(...)

A exemplo, tal posicionamento também está inserido nos julgamentos constantes nos TCs-866/026/09, 174/026/08 e 359/026/08.”

Assim, concluiu pelo conhecimento dos apelos e, no mérito, pelo não provimento dos recursos, mantendo-se na íntegra a r. decisão

⁴ Exercício de 2008

⁵ Exercício de 2009

⁶ Câmara Municipal de Bariri, exercício 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



recorrida por seus próprios fundamentos.

2. VOTO – PRELIMINAR

2.1 O acórdão foi publicado no DOE de 15-08-12 (fls. 420/421) de modo que são tempestivos os recursos oferecidos (fls. 423/435, 436/445 e 446/473).

2.2 Também presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo conhecimento dos apelos.

3. VOTO – MÉRITO

3.1 Os recursos não comportam provimento.

A Câmara Municipal transgrediu os limites máximos de despesa, descumprindo preceitos expressos da Constituição (artigos 29-A, IV,⁷ e 29-A, § 1º⁸). O acórdão recorrido concluiu que a despesa total correspondeu a 5,43% da receita e a despesa com folha de pagamento a 74,81%.

Os recorrentes, para reduzir esses percentuais, pretendem acrescentar à base de cálculo apurado pela fiscalização as receitas correspondentes à dívida ativa de origem tributária, os juros e as multas.

No caso concreto, o cálculo previsto no artigo 29-A, *caput*, da

⁷ O artigo 29-A, IV da Constituição, com a redação atribuída pela Emenda nº 25, de 14-02-2000, prescreveu:

“O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.”

Posteriormente, com a nova redação dada pela Emenda n. 58, de 23-09-09, publicada no DOU de 24-09-09, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação da Emenda, o limite previsto no citado inciso passou para:

“IV- 4,5% para Municípios com população entre 500.001 e 3.000.000 de habitantes.”

Consoante apontado pela fiscalização, o Município de Guarulhos contava, em 2007, com 1.236.192 habitantes (fl. 19).

⁸ § 1º - A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Constituição deve considerar a receita tributária e as transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior. Evidente, portanto, que as receitas da dívida ativa tributária não integram a base de cálculo, haja vista que são provenientes de tributos não realizados em exercícios anteriores àquele que serve de referência aos limites ora abordados.

Note-se que a questão não é nova, pois, já foi considerada irregular, desde o exercício de 2002, quando do julgamento das contas da mesma Câmara Municipal, sempre mantido em grau de recurso ordinário.

O eminente Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga apreciando questão similar nos autos do TC-1334/026/05⁹ resumiu o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e assim expressou:

“Trata-se de questão já resolvida nesta Corte.

Há Nota Técnica (SDG n. 13, de 30-06-05¹⁰) orientando os órgãos fiscalizados por esta Corte sobre como apurar a receita sobre a qual será calculado o percentual de gastos do Legislativo; ela indica que não devem ser incluídas as verbas mencionadas.

O Manual Básico “Remuneração dos Agentes Políticos – 2007” (fls. 17/18) explicita ser “a chamada “Receita Tributária Ampliada” – RTA, composta pela receita tributária própria mais a receita tributária transferida e mais a CIDE. Na composição da RTA, não se integra a que provém da cobrança de dívida ativa. Deve ser assim, pois o artigo 29-A da Constituição Federal não tem a elasticidade do artigo 212; este... solicita receita resultante de impostos como base para o mínimo em ensino. De modo diverso o artigo 29-A demanda leitura restritiva, vez que nele se enunciam, de forma terminativa, não-exemplificativa, todas as receitas que balizam os limites financeiros da Edilidade”.

Cartilha editada por este Tribunal em setembro de 2008 (“Dos Cuidados do Prefeito com o Mandato”, item 2.5.1) reitera o entendimento:

*Sobredits percentuais incidem não apenas sobre os tributos arrecadados pelo próprio Município; aplicam-se também sobre os impostos transferidos pela União e Estado. Daí que a base de apuração se chama receita tributária **ampliada**:*

Receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, taxas e contribuição de Melhoria);

(+) 100% da Receita de transferências federais (FPM, IR, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro);

(+) 100% da Receita de transferências estaduais (ICMS, IPVA);

(+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE

(=) Base sobre a qual se apura o limite da despesa legislativa.

⁹ Câmara Municipal de Cruzeiro, exercício 2005.

¹⁰ NOTA TÉCNICA SDG N° 13 - 30 de junho de 2005.

Matéria: Despesas do Poder Legislativo Municipal - Base de cálculo

Na apuração da base de cálculo das receitas sobre a qual será calculado o percentual de gastos do Legislativo, não incluir os valores referentes a multas e juros de mora por atraso no pagamento de tributos, dívida ativa tributária e Lei n° 87/96 (Lei Kandir).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(...)

Diferente disso, a norma que ora nos interessa, a que limita a despesa da Câmara (artigo 29-A da Constituição federal), solicita leitura restritiva; nela se enunciam, de modo terminativo, cabal, não-exemplificativo, todas as receitas que balizam os limites financeiros da Edilidade.

Assim, sob a padronização nacional da receita pública, a receita da dívida ativa (código 1930.00.00) compõe item absolutamente diferenciado da receita tributária (código 1100.00.00) e da receita de transferências intergovernamentais (código 1720.00.00) - (segundo Portaria Interministerial n. 163, de 2001).

A orientação foi extraída de jurisprudência consolidada desta Corte (entre muitos outros precedentes, podem ser relacionados os processos TC-000125/026/02, TC-000194/026/05, TC-000223/026/02, TC-000297/026/02, TC-001486/026/03, TC-1659/026/04, TC-002404/026/04, TC-002477/ 026/04, TC-002490/026/04, TC-001098/026/05, TC-001551/026/ 05, TC-001189/026/05 e TC-001420/026/06."

3.2 De igual modo, houve extrapolação do limite da despesa com folha de pagamento, para fins do artigo 29-A, § 1º, da Constituição, que correspondeu a 74,81% e superou o índice estabelecido na norma constitucional, que admite até 70%.

Consoante já explicado, a despesa da Câmara não pode ultrapassar 5% da receita indicada no artigo 29-A, IV, da Constituição (*somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior*).

Refeitos os cálculos, tomando-se o somatório das receitas do exercício anterior de R\$ 873.413.804,29 e aplicando-se o índice de 5% (percentual máximo permitido, artigo 29-A, IV) atinge-se o montante de R\$ 43.670.690,21. Assim, considerando o valor apurado com folha de pagamento de R\$ 32.671.060,13 e o repasse total da Prefeitura de R\$ 43.670.690,21 é confirmado o percentual acolhido pelo acórdão recorrido de 74,81%, superando o limite de 70%.

Não há, portanto, como acolher a pretensão dos recorrentes.

3.3 No que se refere aos subsídios dos agentes políticos, o v. acórdão recorrido concluiu que os pagamentos efetuados ao Presidente da Câmara e aos Vereadores foram irregulares e extrapolaram o limite estabelecido no artigo 29, VI, letra "f"¹¹, da Constituição, à vista da

¹¹ "Artigo 29 – O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



população do Município, com determinação de ressarcimento do erário.

A fiscalização apontou que os subsídios dos Vereadores e do Presidente da Câmara foram fixados pela Resolução nº 368, de 16-12-04, após o pleito eleitoral, em 75% do valor mensal devido a qualquer título aos Deputados Estaduais. Houve revisão geral anual de 3,2%, em percentual compatível com a inflação do período anterior. Tal revisão deu-se mediante lei específica (Lei nº 6.254, de 24-05-07), atendendo de modo geral e igual, a servidores e agentes políticos da Câmara.

Também informou que o Presidente da Câmara recebeu nos meses de janeiro a abril R\$13.844,38 e de maio a dezembro R\$ 14.287,40, no total de R\$ 169.676,72 e cada Vereador recebeu nos meses de janeiro a outubro R\$ 8.914,05 e de novembro a dezembro R\$ 9.288,05, no montante de R\$ 107.716,60, enquanto o teto estabelecido no artigo 29, VI, “f”, da Constituição era de R\$ 86.718,60. Entre o valor fixado para o exercício e o valor pago resultou na diferença de R\$ 82.958,12, para o Presidente da Câmara e de R\$ 20.998,00, para cada Vereador¹², com

(...)

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

f - em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais.”

12

Vereadores	Valor – R\$	Vereador	Valor – R\$
Adilson Valente	20.998,00	Girlenio Gomes de Oliveira	20.998,00
Adriana Ramos Afonso	20.998,00	Jonas Dias da Silva	20.998,00
Alencar Santana Braga	20.998,00	José Carlos Dalan	20.998,00
Antonio Aparecido Magalhães Júnior	20.998,00	José Carlos Maruoka	20.998,00
Antonio Carlos Barbosa Neves	20.998,00	José João de Macedo	9.185,50
Antonio Raimundo	20.998,00	José Luiz Ferreira Guimarães	20.998,00
Auriel Brito Leal	20.998,00	Luiz Alberto Zappa	20.998,00
Edivaldo Moreira de Barros	20.998,00	Luiza Cordeiro da Silva	20.998,00
Edmilson Sarlo	20.998,00	Marcelo Albuquerque de Oliveira	20.998,00
Edson Alves David	20.998,00	Otávia da Silva Tenório	20.998,00
Eduardo R. Pereira da Silva	20.998,00	Paulo Cesar Cardoso Carvalho	82.958,12
Epaminondas Menezes Pereira	20.998,00	Paulo Roberto Cecchinato	20.998,00
Eraldo Evangelista de Souza	20.998,00	Ricardo Rui Rodrigues Rosa	20.998,00
Francisco Barros Filho	20.998,00	Silvana Mesquita	20.998,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



exceção dos Vereadores José João de Macedo, Ulisses Correia e Wagner de Freitas Moreira que receberam valores diferenciados de R\$ 9.185,50, R\$ 11.812,50 e R\$ 19.140,39.

Esta Corte definiu seu entendimento de que o Chefe do Legislativo Municipal pode receber subsídio maior que o dos outros Vereadores, mas desde que o total não ultrapasse os limites constitucionais. Mas a extrapolação ocorreu na hipótese em exame, eis que os subsídios ultrapassaram o percentual de 75% dos percebidos pelos Deputados Estaduais, ou seja, ao teto fixado pelo artigo 29, VI, “f” da Constituição.

Indubitável, portanto, que o Presidente da Câmara e os Vereadores receberam subsídios além do devido, devendo devolver a quantia indevidamente recebida. As providências noticiadas de devolução do subsídio recebido pelo Chefe do Legislativo e pelos Edis, em nada alteram a situação encontrada. São medidas parciais e sem qualquer comprovação das demais parcelas pagas.

3.4 As contas também estão comprometidas pela concessão aos Vereadores de verba para manutenção de gabinete, no total de R\$ 585.710,22¹³ (fl. 31). A situação é crônica no Município de Guarulhos e

Francisco Francildo A. Ferreira	20.998,00	Ulisses Correia	11.812,50
Geraldo Alves Celestino Filho	20.998,00	Unaldo Flores Santos	20.998,00
Eduardo R. Pereira da Silva	20.998,00	Wagner de Freitas Moreira	19.140,39
Gilberto Nogueira Penido	20.998,00		
TOTAL			679.188,74

13

Vereadores	Valor – R\$	Vereador	Valor – R\$
Adilson Valente	10.637,63	Gilberto Nogueira Penido	17.770,10
Adriana Ramos Afonso	19.908,25	Girlenio Gomes de Oliveira	19.851,30
Alencar Santana Braga	13.017,90	Jonas Dias da Silva	15.752,10
Antonio Aparecido Magalhães Júnior	19.620,59	José Carlos Dalan	8.921,84
Antonio Carlos Barbosa Neves	19.836,08	José Carlos Maruoka	18.862,52
Antonio Raimundo	19.104,22	José Luiz Ferreira Guimarães	12.302,51
Auriel Brito Leal	17.116,83	Luiz Alberto Zappa	10.506,80
Edivaldo Moreira de Barros	19.937,29	Luiza Cordeiro da Silva	16.816,39
Edmilson Sarlo	19.030,58	Marcelo Albuquerque de Oliveira	18.410,82



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



já foi censurada no julgamento das contas de 2003 (TC-1312/026/03), 2004 (TC-2303/026/04), 2005 (TC-1334/026/05), 2006 (TC-1613/026/06) e, também, 2008 (TC-250/026/08), com determinação de recomposição do erário.

A concessão dessa verba contraria o sistema constitucional, burlando a previsão do artigo 39 § 4º¹⁴, que fixa o subsídio em parcela única, e não admite outras espécies remuneratórias.

Em relação a esta falha, transcrevo trecho de interesse do voto proferido no TC-250/026/08, relativo às contas da Câmara Municipal de Guarulhos, exercício de 2008, no seguinte sentido:

“A mencionada verba representa um valor fixo, colocado mensalmente à disposição de cada Vereador, como se fosse possível prefixar os custos das despesas que deveriam ser cobertas. Essa verba se destinaria a ressarcir despesas como aluguel de imóvel, condomínio, IPTU, água, energia elétrica e telefone, tendo em vista que, segundo a defesa, o espaço físico da Câmara Municipal não comporta todos os Assessores dos Vereadores.

No entanto, não se pode perder de vista que as despesas rotineiras da Câmara Municipal devem ser realizadas pela sua Administração Central, não pelos Gabinetes, que não constituem Unidade de Despesa, nos termos disciplinados pela legislação específica, sobretudo pela Lei n. 4.320/64. O Gabinete do Vereador não tem atribuição legal para ordenar, realizar e processar despesa rotineira, pois não é Unidade Gestora e Executora de Despesa da Administração. Nos casos excepcionais de despesas não rotineiras, o adiantamento não é feito ao agente político, mas ao servidor responsável pela despesa, e deve permanecer depositado, até que definida sua efetiva realização.

Edson Alves David	17.971,50	Otávia da Silva Tenório	19.104,23
Edson Antonio Alberton	13.648,63	Paulo Cesar Cardoso Carvalho	10.897,34
Eduardo R. Pereira da Silva	19.913,50	Paulo Roberto Cecchinato	18.358,21
Epaminondas Menezes Pereira	19.964,00	Ricardo Rui Rodrigues Rosa	17.711,14
Eraldo Evangelista de Souza	19.676,14	Silvana Mesquita	19.452,30
Francisco Barros Filho	16.818,24	Ulisses Correia	19.204,44
Francisco Francildo A. Ferreira	15.848,91	Unaldo Flores Santos	19.804,31
Geraldo Alves Celestino Filho	19.985,08	Wagner de Freitas Moreira	19.948,50
TOTAL			585.710,22

¹⁴ “Artigo 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 4º - O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI (redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Aliás, essa é a firme jurisprudência desta Corte, como revelam, entre outros, os acórdãos proferidos nos processos TC-000135/026/99, TC-000269/026/99, TC-000306/026/01, TC-000622/ 026/01, TC-000623/026/02, TC-000155/026/02, TC-000298/026/02, TC-000335/026/02, TC-000472/026/02, TC-000623/026/02, TC-001312/026/03, TC-001607/026/03, TC-001617/026/03, TC-002607/026/04, TC-001140/026/05, TC-001149/026/05, TC-001314/026/05, TC-001767/026/06.

O Plenário desta Corte, nos autos TC-A-042975/026/08¹⁵ (DOE de 04-12-08), considerou que esse tipo de pagamento não é correto, pois contraria o já mencionado princípio do subsídio único, instituído pela Constituição. Cabe ao Vereador perceber apenas o subsídio fixado pelo artigo 29 da Carta Política. Outras despesas deverão ser processadas exclusivamente através dos procedimentos previstos na Lei n. 4.320/64, eventualmente em regime de adiantamento, efetuado a servidor responsável pela necessária e correspondente prestação formal de contas.”

O Manual Básico “Remuneração dos Agentes Políticos – 2007” (fl. 27) explica que “a verba de gabinete sem comprovação de despesas, assemelha-se e muito, à verba de representação. Neste sentido, seu pagamento reveste-se, no mínimo, de características remuneratórias, a burlar o princípio do subsídio em parcela única (artigo 39, § 4º da CF). Mesmo quando haja comprovação do gasto, ainda assim essa verba de gabinete é indesejável, devendo as despesas ser processadas de forma centralizada, mediante a rotina habitual da administração camarária e, não, em cada gabinete de Vereador. Esse pleito de verbas procura espelhar-se nas chamadas verbas de gabinetes ou ajuda de custo dos Deputados Estaduais. No entanto, o exercício da vereança difere do exercício dos mandatos legislativos estaduais, posto que o Vereador reside no mesmo local de seu eleitorado; não está sujeito a despesas de locomoção e acomodação, entre outras inerentes às atividades dos Deputados. Nesse contexto, o Tribunal de Contas não tem admitido a concessão desses recursos (“Verba de Gabinete”, “Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador”, entre outras).

Por isso, tem-se por impróprio o pagamento dessa verba. O gasto camarário deve ser processado de modo centralizado, no serviço administrativo da Edilidade e não em cada Gabinete de Vereador.

¹⁵ “Artigo 1º - Salvo o subsídio a que faz jus na conformidade do artigo 29 da Constituição Federal, é vedado pagamento a qualquer título a Vereador.

Artigo 2º - O Vereador, no caso de deslocamento do Município para participação em eventos oficialmente autorizados, poderá ter as despesas, eventualmente realizadas, suportadas pelo regime de adiantamento, de que trata o artigo 68 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, feito a servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas. “(gn)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



3.5 Relativamente aos pagamentos realizados a dois servidores¹⁶ do Legislativo que perceberam vencimentos acima do teto do Prefeito Municipal, acompanho as manifestações dos órgãos técnicos da Casa, uma vez que o Legislativo, além de não congelar as remunerações dos servidores (vide nota de rodapé n.15) reajustou-as, o que resultou, no pagamento em excesso de R\$ 31.695,03 e R\$ 40.768,58, conforme demonstrado:

José Aparecido Gomes – Agente Técnico do Legislativo

Mês	Valor do Prefeito	Valor pago	Diferença
Janeiro	13.844,38	14.901,44	1.057,06
Fevereiro	13.844,38	14.901,44	1.057,06
Março	13.844,38	14.901,44	1.057,06
Abril	13.844,38	33.230,74	19.386,36
Maiο	14.287,40	15.372,85	1.085,45
Junho	14.287,40	15.372,85	1.085,45
Julho	14.287,40	15.372,85	1.085,45
Agosto	14.287,40	15.372,85	1.085,45
Setembro	14.287,40	15.372,85	1.085,45
Outubro	14.287,40	15.372,85	1.085,45
Novembro	14.287,40	15.076,49	789,09
Dezembro	14.287,40	16.123,10	1.835,70
Total	169.676,72	201.371,75	31.695,03

Sérgio Luiz Deboni - Diretor

Mês	Valor do Prefeito	Valor pago	Diferença
Janeiro	13.844,38	15.641,23	1.796,85
Fevereiro	13.844,38	18.134,47	4.290,09
Março	13.844,38	25.955,39	12.111,01
Abril	13.844,38	15.641,23	1.796,85
Maiο	14.287,40	22.324,81	8.037,41
Junho	14.287,40	16.136,31	1.848,91
Julho	14.287,40	16.136,31	1.848,91
Agosto	14.287,40	16.136,31	1.848,91
Setembro	14.287,40	16.136,31	1.848,91
Outubro	14.287,40	16.136,31	1.848,91
Novembro	14.287,40	16.136,31	1.848,91
Dezembro	14.287,40	15.930,31	1.642,91

¹⁶ José Aparecido Gomes, Agente Técnico Legislativo e Sérgio Luiz Deboni, Diretor receberam vencimentos de R\$ 31.695,03 e R\$ 40.768,58, acima do teto do Prefeito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Total	169.676,72	210.445,30	40.768,58
--------------	-------------------	-------------------	------------------

A r. decisão guerreada acertadamente determinou que *faça valer o limite constitucional mediante a absorção do excesso protegido pela irredutibilidade de vencimentos com o congelamento dos salários até que ocorra a elevação do subsídio do Prefeito*. Essa determinação encontra-se em consonância com vários julgados nesta Corte¹⁷ que consignou que, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 19-12-03¹⁸, *“a quantia excedente, seguindo o princípio da irredutibilidade de vencimentos, seria absorvida pela majoração incidente sobre o subsídio concedido ao prefeito, até atingir o limite estabelecido”*.

Aliás, neste sentido também se manifestou o eminente Conselheiro Renato Martins Costa em sede de recurso ordinário, no TC-3468/026/07, em sessão Plenária, de 01-12-10: *“A Emenda Constitucional nº 41, de dezembro de 2003, deu nova redação ao inciso XI, do artigo 37 da Constituição Federal, fixando o valor do subsídio do Prefeito Municipal com teto remuneratório para o âmbito dos municípios. Os inativos destacados percebiam proventos em valores superiores ao subsídio do Prefeito. Todavia, tais remunerações se encontravam constitucionalmente protegidas pelo Princípio da Irredutibilidade Salarial, inciso VI, do artigo 7º da Constituição Federal, ou seja, não poderiam sofrer imediata adequação ao teto. Na oportunidade daquele julgamento, anotou o ilustre Relator que a “Câmara Municipal deveria ter congelado os respectivos valores pagos, de forma que o excedente ao subsídio do Prefeito não fosse suprimido automaticamente, em respeito ao mencionado princípio, até que houvesse a total absorção por eventuais majorações do teto”*.

A exemplo, tal posicionamento também está inserido nos julgamentos constantes nos processos TC - 866/026/09, 174/026/08 e 359/026/08.”

No caso concreto, seguindo essa linha de raciocínio, as

¹⁷ TC-0359/026/08 – E. Tribunal Pleno, de 10-10-12, publicado no DOE de 01-11-12.
TC-3568/026/07 - E. Tribunal Pleno, de 27-07-11, publicado no DOE de 09-08-11.
TC-0021/026/08 – E. Tribunal Pleno, de 01-02-12, publicado no DOE de 24-02-12.

¹⁸ A Emenda Constitucional n. 41, de dezembro de 2003, deu nova redação ao inciso XI, do artigo 37 da Constituição, fixando como limite remuneratório, no âmbito dos municípios, o subsídio pago ao chefe do executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



remunerações do Agente Técnico do Legislativo e do Diretor da Câmara Municipal de Guarulhos não deveriam ter sido alteradas a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 41/03, sendo que, a quantia excedente, seguindo o princípio da irredutibilidade dos vencimentos, seria absorvida pela majoração incidente sobre o subsídio concedido ao prefeito, até atingir o limite estabelecido.

3.6 Por essas razões, acolho as manifestações dos doutos órgãos técnicos desta Corte e nego provimento aos recursos.

Sala das Sessões, 27 de fevereiro de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO