

08-03-22

SEB

46 TC-003596.989.20-2

**Câmara Municipal:** Pedreira.

**Exercício:** 2020.

**Presidentes:** Cristiano Alex Elias e Antônio Ganzarolli Filho.

**Períodos:** (01-01-20 a 02-08-20, 05-08-20 a 31-12-20) e (03-08-20 e 04-08-20).

**Advogado:** Pedro Alberto Guerra Santos (OAB/SP nº 304.043).

**Procuradora de Contas:** Leticia Formoso Delsin Matuck Feres.

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. GRATIFICAÇÕES. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS. REGULARIDADE, COM RESSALVAS.**

CÂMARA MUNICIPAL DE: PEDREIRA		População: 48.463	
Título		Situação	Ref.
Despesa Total – CF. art. 29-A (3,5 a 7% sobre a receita do ano anterior-RTA)		2,19%	7%
Despesa com folha de pagamento – CF. art. 29-A, § 1º		54,17%	70%
Despesa com pessoal e reflexos – LRF art. 20, III, “a” (RCL)		1,14%	6%
Subsídios dos Agentes Políticos - CF. art. 29, VI (20 a 75% do subsídio dos Deputados Estaduais) (Presidente da Câmara: R\$ 5.970,69)		23,58%	30%
Quantidade de Vereadores – CF. art. 29, IV, alínea c – limite de 13		09	13
Mapa das Câmaras		Situação	Mediana
Despesa liquidada com pessoal e custeio <i>per capita</i>		R\$ 43,96	R\$ 64,63
Relação percentual da despesa sobre a receita própria		5,59%	10,65%
<b>OUTROS INDICADORES</b>			
Execução Orçamentária – relação percentual dos duodécimos devolvidos sobre o valor dos repasses financeiros recebidos		R\$ 2.760.000,00	18,38%
Na hipótese de superestimativa de receitas, o gasto com folha de pagamento superaria o limite de 70% definido no art. 29-A, § 1º da CF?	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b> O índice atingiria 66,37%	
<b>Demais Apontamentos</b>			
Recolhimento dos encargos sociais		Em ordem	
Repasses de duodécimos		Sem atrasos/Em ordem	
Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada		Não	
Pagamento de sessões extraordinárias		Não	
Quadro de Pessoal – Relação população/vagas providas		Quadro não disponibilizado na instrução	
Quadro de Pessoal – Relação quadro comissionado/vereador		Quadro não disponibilizado na instrução	

ATJ – Sem manifestação	MPC – Regularidade
------------------------	--------------------

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Em exame, as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE PEDREIRA**, exercício de **2020**.

**1.2** A inspeção *in loco* (evento 13.01) apontou as seguintes ocorrências:

a) Controle Interno: os relatórios de controle interno de periodicidade mensal apresentaram a mesma redação em todos os meses; elaboração de relatórios periódicos formais, com dados contábeis e informações gerenciais, mas sem a necessária análise e tratamento das informações; o controle interno não apresenta atuação efetiva junto ao órgão fiscalizado.

b) Repasses Financeiros Recebidos e Devolução: a Câmara Municipal de Pedreira vem projetando suas despesas além de suas reais necessidades, procedimento que caracteriza descumprimento aos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

c) Gratificação por Desempenho: a concessão da verba, bem como a fixação do *quantum* da gratificação são baseados em critérios subjetivos, em inobservância aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade e interesse público, bem como aos artigos 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo.

d) Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP: existência de divergências nas informações prestadas ao Sistema Audesp, em inobservância aos princípios da transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei nº 4.320/64).

e) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: desatendimento a uma recomendação deste E. Tribunal de Contas.

**1.3** A **Câmara Municipal de Pedreira**, por intermédio de seu advogado, apresentou justificativas e documentos (evento 24.1), sustentando o seguinte:

a) Controle Interno: alegou que o fato de os relatórios conterem a mesma redação, de maneira formal, com dados contábeis e informações

gerenciais, não significa que não houve a necessária análise das ocorrências, nem que o órgão de Controle Interno não apresenta atuação efetiva, visto que, se não houve constatação de nenhuma ocorrência que ensejasse apontamentos e recomendações à Presidência da Casa, é porque na análise efetivamente realizada tal ação não se apresentou necessária.

Informou, de toda a sorte, que a Câmara Municipal está implantando Sistema de Controle Interno disponibilizado pela empresa Amêndola & Amêndola S/S Ltda., buscando a otimização dos trabalhos.

b) Repasse Financeiros Recebidos e Devolução: ressaltou que o orçamento da Câmara para o exercício de 2021 sofreu significativa redução, sendo estimado em R\$ 2.500.000,00, quando, para o exercício de 2020, a estimativa orçamentária foi de R\$ 2.760.000,00. Destacou ter sido atendida, assim, a recomendação desta Corte de Contas, no sentido de melhor se adequar às disposições constantes dos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e artigo 12 da LRF, estando a questão superada.

c) Gratificação por Desempenho: relatou que essa gratificação foi instituída pelo Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Pedreira – Lei nº 1.745/94, em seu artigo 144.

Argumentou que referido dispositivo legal não apresenta, como alegado, nenhuma subjetividade, uma vez que seu texto é expresso em destacar que o benefício somente será alcançado se o servidor apresentar atuação acima da média normal praticada, desenvolvendo elevado padrão de trabalho.

Aduziu que a remoção da gratificação, nesta altura, violaria o artigo 7º da Constituição Federal, que estatui os direitos constitucionais aos trabalhadores, visto que o pagamento já ocorre por período maior que cinco anos. Noticiou, ademais, que a referida disposição legal está sendo objeto de discussão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2055843-18.2020.8.26.0000, em trâmite no órgão especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

d) Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP:

realçou que os apontamentos se referem a equívocos materiais ocorridos na classificação da modalidade de licitação, bem como nos dados cadastrais de determinado credor, que, por sua vez, não têm o condão de macular as presentes contas.

e) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: informou que a Câmara deu atendimento à recomendação da Corte de Contas, tendo em vista a redução orçamentária ocorrida no exercício de 2021.

**1.4** O **Ministério Público de Contas** (evento 36.1) manifestou-se pela **regularidade**, com ressalvas, das contas do Legislativo de Pedreira.

**1.5** Contas anteriores:

**2017**: Regulares (TC-005862.989.16 – com trânsito em julgado em 24-05-19).

**2018**: Regulares, com ressalvas, recomendando ao Legislativo a adoção de providências objetivando melhorar a previsão de despesas em seu orçamento, considerando os parâmetros delineados no artigo 30 da Lei nº 4.320/64, sem deixar de observar as prescrições do artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (TC-004907.989.18 – com trânsito em julgado em 20-11-19).

**2019**: Regulares, com ressalvas, com recomendação para que o Legislativo deixe de conceder RGA aos agentes políticos (TC-005248.989.19 – com trânsito em julgado em 14-05-21).

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** Os autos (evento 13.01) informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 2.252.774,77, correspondente a 2,19% da receita tributária do exercício anterior do município (R\$ 102.729.956,06), inferior, portanto, aos 7% permitidos pelo artigo 29-A, I, da Constituição Federal, diante do número de habitantes (48.463).

A despesa com folha de pagamento, para os fins do §1º desse

dispositivo constitucional, foi de R\$ 1.495.055,26, equivalente a 54,17% do repasse da Prefeitura (R\$ 2.760.000,00) e abaixo do limite máximo permitido de 70%.

O Legislativo despendeu com pessoal e reflexos a importância de R\$ 1.832.636,62, que corresponde a 1,14% da receita corrente líquida do município (R\$ 161.068.689,13).

Os subsídios foram fixados pela Lei Municipal nº 3.571, de 30-06-16<sup>1</sup>, não se verificando pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados. No exercício também não houve a Revisão Geral Anual.

Os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial das contas foram satisfatórios e revelaram situação de equilíbrio; os recolhimentos dos encargos sociais foram regulares.

O repasso de duodécimos transcorreu conforme previsto, com suficiência para cobrir as despesas do Legislativo, cabendo devolução de R\$ 507.225,23 à Prefeitura de Pedreira, valor equivalente a 18,38% do montante recebido.

A defesa aduziu, em síntese, que a questão está superada visto que o orçamento da Câmara para o exercício de 2021 sofreu significativa redução, sendo estimado em R\$ 2.500.000,00, em atendimento, portanto, à recomendação desta Corte de Contas, a fim de melhor se adequar às disposições constantes dos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e artigo 12 da LRF.

Em relação ao montante devolvido a título de duodécimos, o quadro abaixo demonstra o histórico dos repasses financeiros recebidos:

1

CARGOS	VEREADORES	PRESIDENTE
Subsídio inicial fixado para a Legislatura – Lei Municipal nº 3.571, de 30 de junho de 2016.	R\$ 4.865,61	R\$ 5.590,52
Em 2017 não houve RGA para os Agentes Políticos	R\$ 4.865,61	R\$ 5.590,52
(+) 2,95% = RGA 2018 em 01/01/2018 - Lei Municipal nº 3.771, de 24 de abril de 2018.	R\$ 5.009,14	R\$ 5.755,44
(+) 3,74% = RGA 2019 em 01/01/2019 - Lei Municipal nº 3.895, de 29 de maio de 2019.	R\$ 5.196,48	R\$ 5.970,69
Em 2020 não houve RGA para os Agentes Políticos	R\$ 5.196,48	R\$ 5.970,69

Cumprir notar que a fixação dos subsídios dos agentes políticos é ato *interna corporis*, pois trata de matéria de competência específica da Câmara. Destarte, a **Resolução** é a espécie legislativa apropriada para tal fim.

Ano	Previsão Final	Repassados (Bruto)	Resultado	% Repasse	Devolução	% Devolução
2017	R\$ 2.526.622,17	R\$ 2.526.622,17	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 431.250,74	17,07%
2018	R\$ 2.526.622,17	R\$ 2.526.622,17	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 461.009,72	18,25%
2019	R\$ 2.655.000,00	R\$ 2.655.000,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 459.507,37	17,31%
2020	R\$ 2.760.000,00	R\$ 2.760.000,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 507.225,23	18,38%
2021	R\$ 2.500.000,00					

Extrai-se, da tabela, que o Poder Legislativo tem elaborado seu planejamento orçamentário além de suas necessidades, considerando a restituição das sobras ao Poder Executivo, carecendo, assim, de adequações.

Reitero, pois, as ressalvas consignadas no julgamento das contas atinentes aos exercícios de 2018 (TC-004907.989.18) e de 2019 (TC-005248.989.19), **determinando** à edilidade que aprimore o prognóstico de suas despesas, com observância ao princípio da exatidão orçamentária e aos preceitos do artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64, elaborando seu planejamento na medida das reais necessidades, a fim de evitar que a superestimação de duodécimos promova a expansão da base de cálculo da folha de pagamento, bem como torne indisponíveis recursos necessários à promoção de políticas públicas.

**2.2** No que diz respeito à gratificação por desempenho, a equipe de inspeção detectou a ausência de critérios objetivos, uma vez que o fato gerador para a concessão da gratificação, nos termos do art. 144 da Lei Municipal nº 1.745, de 27/06/94, é a realização de serviços “acima da média normal praticada”:

Artigo 144: A gratificação de desempenho será devida ao funcionário que, por sua atuação e desincumbência das tarefas que lhe foram afetas, mostrar-se acima da média normal praticada, desenvolvendo elevado padrão de trabalho

Parágrafo único: A gratificação de que trata esse artigo será de até 50% (cinquenta por cento) sobre o vencimento respectivo, a critério do Senhor Prefeito Municipal.

Portanto, como se vê, a legislação municipal não fixou critérios idôneos e objetivos para a concessão da gratificação, ficando a definição do percentual da vantagem pecuniária (até 50%) a critério da autoridade do órgão, em inobservância aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade e interesse público, bem como aos artigos 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo.

Consigno que a jurisprudência deste Tribunal é cristalina em considerar que a concessão de vantagens pecuniárias não é mera liberalidade do gestor público, devendo ficar caracterizados os critérios objetivos para sua concessão, bem como as condições anormais ou situações especiais que motivaram sua incidência.

Registro, aliás, que o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na linha do que vem apontando esta Corte de Contas, decretou, recentemente, a **inconstitucionalidade ex tunc** do aludido dispositivo (que trata da Gratificação de Desempenho) e também do art. 143, parágrafo único (que se refere à Gratificação de Produção), desse diploma legal, sem a necessidade, entretanto, de repetição dos valores recebidos a esse título, conforme destacado no v. acórdão proferido nos autos da ADIN nº 2055843-18.2020.8.26.0000:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 143, 'CAPUT' E PARÁGRAFO ÚNICO, E 144, 'CAPUT', §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 1.745/1994 (ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO), COM ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 2.201/2001, AMBAS DO MUNICÍPIO DE PEDREIRA - INSTITUIÇÃO DE GRATIFICAÇÕES DE PRODUÇÃO E DE DESEMPENHO – VALOR DEIXADO A CRITÉRIO DA AUTORIDADE, NO CASO O PREFEITO MUNICIPAL – INEXISTÊNCIA, AINDA, DE CRITÉRIOS OBJETIVOS À CONCESSÃO, BEM COMO DE INTERESSE PÚBLICO, EVIDENCIANDO NÍTIDO AUMENTO DE SALÁRIO A SER CONFERIDO, EM EVIDENTE OFENSA À LEGALIDADE - VIOLAÇÃO PATENTE DOS ARTIGOS 24, §2º, I E 128, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA, ORA DECLARADA "EX TUNC", OBSERVADA A DESNECESSIDADE DE REPETIÇÃO DOS VALORES.

(...).

Conforme se depreende do exame dos dispositivos impugnados, as gratificações instituídas serão pagas sem qualquer critério objetivo, definido pela necessidade do serviços ou do interesse público para sua concessão.

Dissimulam, na verdade, aumento de salário, que poderá ser conferido a apenas determinados servidores e a critério da autoridade superior (no caso, o Prefeito).

Saliente-se, ainda, que a lei deixou à discricionariedade do Administrador o valor da gratificação, ou seja, a fixação do percentual da gratificação, afrontando o princípio da legalidade.

(...).

A disposição legal municipal, tal como redigida, possibilita ao administrador público arbitrariamente conceder percentuais diferentes a cada servidor público, segundo critérios objetivos e secretos, o que, para além de violação à reserva de lei expressa nos arts. 19, *caput* e

III, 24, §2º, I e 128, da Constituição Estadual, viola o princípio da necessidade do serviço e ao interesse público, constantes do art. 128, da Constituição Estadual.

(...).

Não se ignora a importância e a necessidade de bem remunerar os servidores públicos, entretanto, é necessário que a vantagem pecuniária instituída atenda efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço, assim como respeite os princípios orientadores da Administração Pública, constitucionalmente previstos.

No caso em tela, como já mencionado, o legislador instituiu gratificações com fundamentos assaz genéricos, sem delimitar devidamente as circunstâncias que poderiam justificar a sua concessão, o que possibilita a percepção dessas vantagens pecuniárias por servidores que não tenham produtividade ou desempenho excepcional.

Fica, pois, decretada a inconstitucionalidade “ex tunc” do ato normativo, sem necessidade, entretanto, de repetição dos valores recebidos a esse título.

(...).

(TJ-SP - ADI: 2055843-18.2020.8.26.0000, Relator: Ferraz de Arruda, Data de Julgamento: 05/05/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 07/05/2021). (Grifei).

Deverá, pois, a edilidade fazer cessar de imediato o pagamento das referidas gratificações.

**2.3** Diante do exposto, voto pela **regularidade, com ressalvas**, das contas da **Câmara Municipal de Pedreira**, exercício de 2020, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com a quitação dos responsáveis, Cristiano Alex Elias e Antonio Ganzarolli Filho, com base no artigo 35 do mesmo diploma legal.

**Determino** ao Legislativo que:

- Aprimore o prognóstico de suas despesas, com amparo no princípio da exatidão orçamentária, elaborando seu orçamento na medida das reais necessidades, a fim de evitar que a superestimação de duodécimos promova a expansão da base de cálculo da folha de pagamento, bem como torne indisponíveis recursos necessários à promoção de políticas públicas.

- Cesse de imediato o pagamento das gratificações concedidas com fundamento nos artigos 143, *caput* e parágrafo único, e 144, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei nº 1.745/94, julgados inconstitucionais pelo E. Tribunal de Justiça.

Encaminhe-se, por ofício, cópia do acórdão e das correspondentes notas taquigráficas ao atual Presidente da Câmara, para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da decisão desta Corte.

A Fiscalização deverá verificar na próxima inspeção a efetiva adoção das medidas noticiadas e determinadas nos autos.

**2.4** Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 08 de março de 2022.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**