



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 15/10/13

73 TC-002285/026/10

Câmara Municipal: Santo André.

Exercício: 2010.

Presidente(s) da Câmara: Geraldo Aparecido Juliano.

Advogado(s): Rosimar Aparecida Porto.

Acompanha(m): TC-002285/126/10.

Fiscalizada por: GDF-5 – DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-4 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, no processo em referência, as contas anuais, relativas ao exercício **2010**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**.

1.2. A 5ª Diretoria de Fiscalização, encarregada da inspeção *in loco*, apontou, no relatório de folhas 15/39, as seguintes ocorrências, nos exatos termos constantes às folhas 38/39:

A.2 AVALIAÇÃO DO RELATÓRIO DE ATIVIDADES

- *Inconsistências das quantidades previstas e executadas informadas no sistema AUDESP.*

B.3.1 LIMITE CONSTITUCIONAL À DESPESA LEGISLATIVA

- *Repesses excedentes ao limite constitucional.*

B.3.3 SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- *Não atendimento às recomendações do Tribunal para adequação da norma vigente.*

B.3.3.4.1 PAGAMENTOS AOS VEREADORES

- *Pagamento de complemento salarial, ajuda de custo e subsídio complementar; e*
- *Não ressarcimento, pelos vereadores, de valores pagos anteriormente, considerados indevidos pelo Tribunal.*

C.1.2 DISPENSAS / INEXIGIBILIDADES

- *Inexigibilidade de licitações por exclusividade de marca.*

D.6 ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- *Não atendimento a recomendações do Tribunal.*

D.6.2 JULGAMENTO DAS CONTAS DO EXECUTIVO

- *Pareceres do Tribunal de Contas derrubados sem motivação.*

1.3. Notificada, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 46), a **Câmara Municipal de Santo André** apresentou as justificativas e documentos acostados às folhas 49/142.

1.4. As Assessorias Técnicas, acompanhadas da respectiva Chefia, opinaram pela irregularidade das contas, salvo se ressarcidos os valores pagos indevidamente aos agentes políticos, a título de complemento salarial, ajuda de custo e subsídio complementar, medida que permitiria a aprovação com ressalva dos demonstrativos (fls. 143/152).

1.5. Instada a se manifestar, a SDG propôs novo acionamento do responsável para apresentação de esclarecimentos relativos ao grande número cargos do quadro de pessoal da Edilidade, além de cópia dos atos que regulamentam as atribuições e requisitos de provimento de todas as funções efetivas e comissionadas. Subsidiariamente, se posicionou pela irregularidade da matéria, nos termos do artigo 33, inciso III, letras “a” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, com determinação de ressarcimento dos valores pagos indevidamente aos agentes políticos, aplicação de multa ao responsável e comunicação dos fatos ao Ministério Público Estadual (fls. 153/157).

1.6. Por meio de despacho publicado no DOE em 1º/08/2012, foi assinado novo prazo à Origem e ao responsável, para que regularizassem as impropriedades constatadas no quadro de pessoal ou apresentassem justificativas sobre o atendimento das normas previstas nos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal, além dos princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, especialmente no que tange à quantidade de cargos existentes. Na mesma oportunidade, foram os interessados acionados a promover o ressarcimento dos valores pagos indevidamente aos Vereadores (fls. 158/161).

1.7. Em resposta, a **Câmara Municipal de Santo André** apresentou os esclarecimentos e a documentação de fls. 162/185, alegando, em síntese, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



não houve pagamento de ajuda de custo aos Vereadores, e sim subsídio complementar.

Em relação ao quadro de pessoal, informou que o Legislativo tinha por objetivo reestruturar seu quadro de pessoal, apresentando resumo das alterações pretendidas.

1.8. Em prestígio aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o **Sr. Geraldo Aparecido Juliano**, responsável pelas contas em exame, foi notificado pessoalmente a se manifestar sobre o conteúdo do despacho de fls. 158/161, porém, novamente, não se pronunciou (fls. 186).

1.9. À análise do acrescido, a **ATJ**, acompanhada por sua **Chefia**, considerou insuficientes as justificativas e documentos acostados ao feito, reiterando o posicionamento anteriormente adotado, pela **irregularidade das contas**, com proposta de devolução das importâncias indevidamente pagas aos agentes políticos e ciência dos fatos ao Ministério Público Estadual (fls. 187/189).

1.10. A **SDG**, igualmente, opinou pela **irregularidade dos demonstrativos**, em decorrência do pagamento indevido de subsídio complementar aos Vereadores.

Quanto aos cargos em comissão previstos no quadro de pessoal da Administração, entendeu que, mesmo excessivos e não compatíveis com os requisitos previstos no inciso V do artigo 37 da Carta Magna, a questão poderia ser encaminhada ao campo das recomendações, uma vez que a decisão relativa às contas do exercício de 2009 da Câmara de Santo André, tratadas no TC-1175/026/09, que fez expressa advertência ao Legislativo para adoção de medidas corretivas, foi publicada no DOE somente em 20/01/2012, logo, após o término do exercício em exame.

1.11. Extrai-se dos documentos e informações constantes dos autos que a **despesa com pessoal e reflexos** correspondeu a **1,73%** da Receita Corrente Líquida do **Município de Santo André**. O gasto com folha de pagamento representou **57,04%** do montante especificado no inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal, **inferior**, portanto, aos 70% estabelecidos no § 1º do referido dispositivo. A **despesa geral** da Edilidade atingiu a marca de **3,90%** da



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



Receita realizada pelo Município no exercício de 2009, e os repasses de duodécimos à Câmara equivaleram a **5,44%** da Receita referida.

O montante despendido com folha de pagamento representou **45,35%**, em relação tanto à receita prevista como à receita arrecadada (receita bruta).

A remuneração dos agentes políticos da **Câmara Municipal de Santo André** foi fixada com observância aos limites constitucionais previstos nos incisos VI e VII do artigo 29 e inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal.

Restou evidenciado nos autos, no entanto, o pagamento de subsídio complementar aos Vereadores, no valor total de R\$199.692,86 (cento e noventa e nove mil seiscentos e noventa e dois reais e oitenta e seis centavos) e, mesmo após devidamente notificado, o responsável pelas contas em exame não promoveu o respectivo ressarcimento ao erário.

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 Santo André**, 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. Ademais, as justificativas da defesa permitem que sejam afastadas as impropriedades consignadas nos itens “B.3.1 - Limite Constitucional à Despesa Legislativa” e “C.1.2 - Dispensas / Inexigibilidades”.

2.4 Com relação à falha verificada no Relatório de Atividades, compete **recomendar** ao Legislativo que procure bem definir seus programas e ações, assim como atribuir-lhes metas e indicadores verossímeis e consistentes nas peças de planejamento, a fim de viabilizar o correto processamento das informações enviadas ao Sistema AUDESP e a geração de Relatório de Atividades fidedigno ao final do exercício.

2.5. Cabe **alertar** o Legislativo de **Santo André** quanto à necessidade da motivação dos atos administrativos pertinentes aos julgamentos das contas anuais da Prefeitura Municipal.

Com efeito, segundo o modelo constitucional vigente, o Poder Legislativo possui a prerrogativa de julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo.

No entanto, a aprovação ou reprovação das contas do Executivo possui natureza político-administrativa, intimamente relacionada com o dever de controle externo, devendo, pois, ser devidamente motivada, em prestígio ao princípio da motivação do ato administrativo, sob o risco de declaração de nulidade pelo Poder Judiciário.

2.6. Consignadas as ocorrências que comportam recomendações à Origem, passo ao exame de falhas de especial gravidade, que, em face das circunstâncias demonstradas neste processado, e de acordo com a orientação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



jurisprudencial desta Corte, bastam à reprovação dos demonstrativos em análise.

2.7. Trata-se, inicialmente, do pagamento de subsídio complementar aos Vereadores, em violação ao disposto no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, que estabelece a fixação de subsídio em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, e à jurisprudência desta Corte.

Após as anotações da Fiscalização, das alegações de defesa e documentos apresentados pela Origem e das manifestações dos Órgãos Técnicos, ficou evidenciado que no mês de fevereiro/2010 a Câmara Municipal efetuou o pagamento de verba intitulada “ajuda de custo” aos Srs. Edis, no valor total de R\$195.048,84 (fls. 85), que, segundo argumentos do Legislativo, foi convertida em subsídio complementar em dezembro/2010. Registrou-se, também, o pagamento proporcional dessa mesma verba ao Vereador Antonio de Jesus Barbosa, na ordem de R\$ 4.644,02, tendo em vista que este assumiu a vereança somente em junho/2010 (fls. 87).

Conforme decidido nas contas anuais de 2003 a 2009¹, nas quais foram observados pagamentos dessa mesma natureza, tal procedimento compromete a totalidade das contas e enseja sua desaprovação.

A título de exemplo, trago trecho da decisão proferida pela Colenda Segunda Câmara sobre as contas de 2009, tratadas no TC-001175/026/09, sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, mantida em grau de recurso pelo E. Plenário, sob minha relatoria, em sessão do dia 06/03/2013:

Por outro lado, **o pagamento a maior aos agentes políticos por si só obsta a aprovação da matéria.**

Neste particular, os subsídios dos Vereadores e Presidente da Câmara, para a legislatura 2009/2012, foram fixados

¹ **TC-001593/026/03** – Relatoria do Exmo. Conselheiro Antonio Roque Citadini, mantida em grau de recurso – Relatoria do Exmo. Conselheiro Renato Martins Costa; **TC-002584/026/04** – Relatoria do Exmo. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, mantida em grau de recurso – Relatoria do Exmo. Substituto de Conselheiro Carlos Alberto de Campos; **TC-001441/026/05** – Relatoria do Exmo. Conselheiro Renato Martins Costa, mantida em grau de recurso – Relatoria do Exmo. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues; **TC-001894/026/06** – Relatoria do Exmo. Conselheiro Fulvio Julião Biazzini; **TC-003624/026/07** – Relatoria do Exmo. Conselheiro Robson Marinho; **TC-000531/026/08** – Relatoria do Exmo. Conselheiro Renato Martins Costa; e **TC-001175/026/09** - Exmo. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, mantida em grau de recurso - sob minha relatoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



pela Resolução Municipal nº 4, de 25.09.20086 (75% do subsídio mensal dos Deputados Estaduais).

Contudo, observa-se que a remuneração foi incrementada de ajuda de custo (nos meses de fevereiro e dezembro⁷) e subsídio complementar pago em duas parcelas de R\$ 4.644,02, nos meses de junho e dezembro de 2009, em afronta ao disposto no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, que prevê o pagamento em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Tal desacerto determinou a reprovação das contas dos exercícios anteriores⁸; não obstante, a Câmara Municipal de Santo André manteve o procedimento nesta nova legislatura, apresentando, em síntese, os mesmos argumentos já refutados anteriormente por este Tribunal.

Vale observar que o tema encontra-se a esta altura pacificado⁹ em âmbito desta Corte, no sentido de que é irregular o pagamento destes benefícios a vereadores.

Ademais, resta agravada a situação diante do fato de que, a despeito de terem sido censurados pagamentos da mesma espécie nas contas de exercícios anteriores, o procedimento manteve-se para a legislatura de 2010, ora em exame.

Deste modo, a impropriedade constatada na remuneração dos agentes políticos de **Santo André** conduz ao juízo de irregularidade das contas, cabendo ao responsável providenciar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente aos cofres municipais, conforme Deliberação exarada no TC-A-043579/026/086², segundo a qual, o responsável pela realização da despesa é o

² TCA-43.579/026/08

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, considerando que nos autos do processo TC-036.818/026/07, sob a relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Fulvio Julião Biazzí, em sessão do E. Tribunal pleno realizada em 26 de novembro de 2008, discutiu-se a responsabilidade pelo ressarcimento de pagamentos indevidos, com dano ao erário, e considerando, sobretudo, as disposições constitucionais aplicáveis, bem assim aquelas constantes do Título II, capítulo III, da Lei Complementar nº 709/93, resolve editar a seguinte

DELIBERAÇÃO:

1 - A satisfação dos débitos resultantes das decisões do Tribunal de Contas cabe aos responsáveis definidos no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, artigo 32, parágrafo único, da Constituição do Estado, e artigos 15, 36 e 39 da Lei Complementar nº 709/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



seu ordenador, competindo-lhe, na hipótese de impugnação dos valores, promover a devolução das quantias envolvidas.

Determino, ainda, que seja dada ciência dos fatos ao Ministério Público Estadual.

2.8. Contribui para a reprovação da matéria as impropriedades evidenciadas no quadro de pessoal da Edilidade.

As razões de defesa da Câmara não lograram justificar o quantitativo e a conformidade dos cargos de livre provimento aos dispositivos dos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal, bem como aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, economicidade, moralidade, proporcionalidade e razoabilidade.

Em suas justificativas, a Origem informou que pretende realizar uma reestruturação administrativa em alguns setores do Legislativo, mas o conteúdo anunciado se limita à criação de novas funções gratificadas, alteração da nomenclatura de algumas funções e provimento de cargos efetivos mediante concurso público (fls. 182/184).

De outro lado, a instrução levada a efeito, revelou que o quadro de pessoal da Origem abrange **887 cargos**, dos quais **762 são de livre provimento** e, destes, **672 são “Assistentes Parlamentares”**, destinados a prestar assessoria aos 21 (vinte e um) Vereadores que compõem o Legislativo, além dos **21 “Chefes de Gabinete”** e **21 “Assistentes de Gabinete de Vereador”**, igualmente à disposição dos Srs. Edis (fls. 175/177).

Logo, constata-se que 714 cargos, ou 80% do quadro de pessoal, são comissionados e diretamente ligados à assessoria dos Vereadores. Em números, significa que existem 34 cargos de livre provimento para cada um dos 21 representantes do Legislativo.

Ao final do exercício em exame, havia o total de 407 cargos providos, sendo 119 ocupados por servidores efetivos e 288 por comissionados, dos quais 219 eram “Assistentes Parlamentares”, 13 “Chefes de Gabinete” e 18 “Assistentes de Gabinete de Vereador”, o que, na prática, representa quase 12 comissionados à disposição direta de cada um dos 21 Edis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Assim, verifica-se que as razões de defesa não foram suficientes para justificar a necessidade e o quantitativo dos cargos comissionados em relação à quantidade de Vereadores, à demanda legislativa e ao porte do Município, com pouco mais de 670.000 habitantes, restando evidenciada uma quantidade desarrazoada e contrária aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade e moralidade.

O total de assessores deve ser adequadamente planejado e estudado objetivando o pleno atendimento às reais necessidades dos parlamentares, sem excessos, sob pena de flagrante afronta ao princípio da eficiência, disposto expressamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

A fim de comprovar o atendimento ao preceituado acima, o Legislativo deveria relacionar atividades e realizações no âmbito de atuação dos Edis que justificassem a necessidade de 12 (onze) servidores comissionados à disposição de cada um, o que não se verificou no caso dos autos.

Pecam os esclarecimentos, por não demonstrarem a razoabilidade e a proporcionalidade de aproximadamente 12 comissionados (efetivamente providos) ligados diretamente à assessoria de cada um dos 21 Vereadores, critérios que obrigatoriamente devem ser contemplados pela Administração Pública no exercício de suas funções.

Manifesto que o princípio da proporcionalidade almeja inibir e neutralizar excessos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

Assim leciona o eminente jurista Celso Antônio Bandeira de Mello acerca dos princípios em comento: *“as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. (...) Em rigor, o princípio da proporcionalidade não é senão faceta do princípio da razoabilidade. Merece um destaque próprio, uma referência especial, para ter-se maior visibilidade da fisionomia específica de um vício que pode surgir e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



entremostrarse sob esta feição de desproporcionalidade do ato, salientando-se, destarte, a possibilidade de correção judicial arrimada neste fundamento". (In Curso de Direito Administrativo. 17ª Ed. São Paulo. 2004. Malheiros Editores. Pág.101).

Isso posto, tal quantitativo pode, e deve, ser readequado frente ao número de Vereadores e **às reais necessidades legislativas**, que **devem ser obrigatoriamente comprovadas pela Câmara Municipal**.

Da mesma maneira, deve ser reduzida a quantidade de cargos de livre provimento ligados à esfera administrativa do Legislativo, visto que a Origem, igualmente, deixou de motivar sua necessidade.

Além no número excessivo de "Assistentes Parlamentares", "Chefes de Gabinete" e "Assistentes de Gabinete de Vereador", existem ainda outros 48 cargos comissionados no quadro de pessoal, dos quais 38 estavam efetivamente providos em 31/12/2010.

Ademais, em que pese a Origem não ter apresentado ato normativo que demonstre as atribuições definidas dos cargos existentes no quadro de pessoal, a nomenclatura denuncia diversos que não se revestem das características de chefia, direção ou assessoramento exigidas pelo inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, tendo em vista que as atribuições típicas de cada um deles se revelam ordinárias e burocráticas, além de não demandarem responsabilidade extraordinária e necessidade de confiança.

É certo que as funções administrativas habituais não podem ser desempenhadas por ocupantes de cargos em comissão, por violar regra da Carta Magna.

Nessa situação encontram-se os cargos de "Assessor de Comunicação"; "Atendente de Cozinha e Copa"; "Auxiliar de Serviços Gerais"; "Operador de PABX e Recepção"; "Coordenador de Serviços Externos e Zeladoria"; "Supervisor de Copa"; "Assistente de Licitação e Compras"; "Encarregado de Controle de Veículos"; "Encarregado de Correspondência e Fotocópias"; "Encarregado de Almoxarifado e Patrimônio"; "Encarregado de Folha de Pagamento e Tesouraria"; "Encarregado de Informática"; "Encarregado de Protocolo e Arquivo"; "Encarregado de Recepção e Organização de Eventos"; "Encarregado de Recursos Humanos"; "Encarregado de Serviços Gerais e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Copa"; *“Encarregado de Taquigrafia e Atas”*; *“Encarregado de Expediente Administrativo”*; *“Encarregado de Som e Imagem”*; *“Encarregado de Compras, Licitações e Gestão de Contratos”*; e *“Gerente de Tecnologia da Informação”*.

Existem, ainda, na estrutura de pessoal os cargos de *“Diretor Administrativo”*; *“Diretor de Comunicação”*; *“Diretor de Compras, Licitações e Gestão de Contratos”*; *“Diretor Financeiro”*; *“Diretor Legislativo”*; *“Diretor Operacional”*; e *“Superintendente”*, cujas atribuições não foram reveladas pela Origem, não permitindo avaliar se as funções por eles desempenhadas se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento.

O simples fato de constar da nomenclatura os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor”, seguramente, não legitima os aludidos cargos, que devem ter suas atribuições compatíveis com chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio, conforme exigido pelo inciso V do artigo 37 da Carta Magna.

Vale ressaltar, nesse ponto, que, além dos cargos de livre provimento acima relacionados, existem 125 cargos efetivos no quadro de pessoal para execução de tarefas administrativas e rotineiras, dos quais 119 estavam providos ao final do exercício em exame.

Tendo em vista que os cargos comissionados acima referidos não se revestem das características de chefia, direção ou assessoramento, **se essencialmente necessários ao funcionamento do Poder Legislativo**, devem ser transformados em cargos efetivos, providos por concurso público, conforme previsto no artigo 37, inciso II, da Carta da República.

Além do Legislativo não ter demonstrado que o quantitativo de servidores comissionados é compatível com o número de vereadores, porte do município e demanda legislativa, também não evidenciou a exigência de escolaridade e qualificação mínima, fixada em ato normativo próprio como requisito objetivo de provimento, que se amolda com a natureza dos cargos comissionados, em descompasso com a regra do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal.

Importante alertar ao Legislativo que a complexidade das atribuições impostas aos cargos comissionados deve balizar o nível de formação exigido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



dos seus ocupantes, que deve ser compatível com as competências técnicas e/ou legislativas, em prestígio ao princípio da eficiência.

A falta de exigência de formação adequada permite o eventual preenchimento destes cargos por pessoas que, embora da confiança dos agentes políticos, podem não se mostrar suficientemente qualificadas para o desempenho das funções inerentes aos cargos por elas ocupados, que, pelo ordenamento constitucional vigente, exigem elevado grau de qualidade e eficiência.

Aliás, conforme ensina o jurista Hely Lopes Meirelles³, a natureza dos cargos em comissão, absolutamente diferente dos cargos de provimento efetivo, exige certa excepcionalidade.

A investidura efetiva é própria dos cargos do quadro permanente da Administração, ocupados pela grande massa do funcionalismo, com provimento inicial por concurso, para o desempenho de atividades técnicas e administrativas do Estado, com caráter de exercício profissional. Diversamente, **a investidura em comissão é adequada para agentes públicos de alta categoria, chamados a prestar serviços ao Estado, sem caráter profissional**, e até mesmo de natureza honorífica e transitória. Tais agentes, em sua maioria são delegados ou representantes do Governo, pessoas de sua confiança, providos nos altos postos do Estado, para o desempenho de funções diretivas ou missões transitórias características de múnus público. (g.n.)

Infere-se, assim, que os cargos em comissão não foram criados para atividades ordinárias e burocráticas da Administração, devendo ser utilizados em posições estratégicas e imprescindíveis para potencializar e elevar o nível da gestão pública. Isso ocorre mediante o respectivo preenchimento por pessoas dotadas de relevante qualificação ou notória experiência na área correspondente, sem necessidade de concurso público.

Com efeito, esta Corte vem reiteradamente condenando situações análogas, porque contrárias aos mandamentos da Carta Magna, a exemplo dos

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35ed. São Paulo: Malheiros, p.84.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



juizamentos proferidos pela C. Primeira Câmara nos seguintes processos: TC-003342/026/07⁴ – Câmara Municipal de Guarujá; TC-003397/026/07⁵ – Câmara Municipal de Ourinhos; TC-000163/026/08⁶ – Câmara Municipal de Santa Maria da Serra; TC-003659/026/07⁷ – Câmara Municipal de Ubatuba; TC-000066/026/08⁸ – Câmara Municipal de Guaraçai; TC-000247/026/08⁹ – Câmara Municipal Guapiara; TC-000407/026/08¹⁰ – Câmara Municipal de Caçapava; TC-000444/026/08¹¹ – Câmara Municipal de Igaratá, e pelo Pleno no TC-000837/026/09¹² – Câmara Municipal de Alfredo Marcondes.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, inclusive, tem externado entendimento no sentido de que os ocupantes de cargos comissionados destinados a prestar assessoria parlamentar e chefia de gabinete aos Vereadores devem possuir formação em nível superior, conforme decidido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0210184-51.2011.8.26.0000, proposta pelo D. Procurador Geral de Justiça em face do Presidente da Câmara Municipal e do Prefeito do Município de Itapeva, cuja ementa transcrevo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município de Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal de Itapeva e dá outras providências — **Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes** — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — **Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal** — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente.

⁴ Sessão realizada em 23/03/10.

⁵ Sessão realizada em 18/05/10.

⁶ Sessão realizada em 18/05/10.

⁷ Sessão realizada em 23/02/10.

⁸ Sessão realizada em 23/02/10.

⁹ Sessão realizada em 02/03/10.

¹⁰ Sessão realizada em 02/03/10.

¹¹ Sessão realizada em 17/08/10.

¹² Sessão plenária realizada em 15/02/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u.).

Pelo exposto, restaram caracterizadas diversas situações que demonstram afronta às regras insculpidas nos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal, e a inobservância aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, economicidade, moralidade, proporcionalidade e razoabilidade.

Assim, **inadequado o quadro de pessoal**, que deve ser reestruturado, observando as determinações impostas pela Constituição Federal, com o objetivo de harmonizar-se aos princípios que regem a administração pública, providência que fica, desde logo, **DETERMINADA**, devendo o atual Presidente do Legislativo, no prazo de 90 (noventa) dias, informar a este Tribunal as medidas adotadas, sem prejuízo de a questão ser levada ao conhecimento do Ministério Público Estadual.

A ausência da devida adequação poderá ensejar ao atual responsável pelo Legislativo as penalidades previstas na Lei Complementar Paulista nº 709/93, especialmente a imposição de multa, nos termos do inciso III do artigo 104, além do julgamento pela irregularidade das contas dos próximos exercícios, conforme disposto no § 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.

2.9. Dessa forma, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, e do artigo 36, ambos da Lei Complementar Paulista nº 709/93, **VOTO** no sentido da **IRREGULARIDADE** das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**, relativas ao exercício de **2010**, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por esta Corte, com as **RECOMENDAÇÕES** e **DETERMINAÇÕES** consignadas no corpo do voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Lembro que o não atendimento das determinações poderá ensejar ao atual responsável pelo Legislativo as penalidades previstas na Lei Complementar Paulista nº 709/93, especialmente a imposição de multa, nos termos do inciso VI do artigo 104, e irregularidade das contas dos próximos exercícios, conforme disposto no § 1º do artigo 33.

2.10. VOTO, ainda, pela **CONDENAÇÃO** do **SR. GERALDO APARECIDO JULIANO**, responsável por estas Contas e ordenador dos dispêndios impugnados, a ressarcir aos cofres municipais, **com acréscimos legais até a data do efetivo pagamento**, a importância de **R\$199.692,86 (cento e noventa e nove mil seiscientos e noventa e dois reais e oitenta e seis centavos)**, devendo, no **prazo máximo de 30 (trinta) dias**, comprovar a esta Corte de Contas o cumprimento da obrigação.

2.11. Diante do reiterado pagamento de subsídios complementares aos Srs. Edis, em flagrante descumprimento do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, **APLICO** ao **SR. GERALDO APARECIDO JULIANO**, Presidente da Câmara e responsável pelas 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 **1000 (um mil) UFESPs**, nos termos do contido nos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, 101 e 104, inciso II, todos da Lei Orgânica desta E. Corte.

Após o trânsito em julgado:

a) Notifique-se o Sr. Geraldo Aparecido Juliano, 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 **1000 (um mil) 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 Santo André, na pessoa do atual Presidente do Legislativo, **Sr. Aparecido Donizeti Pereira**, para dar ciência das determinações constantes no corpo da decisão, fixando o **prazo de 90 (noventa) dias** para informar a esta Corte as providências adotadas visando à integral adequação do quadro de pessoal nos moldes delineados no corpo do voto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



comprovando, inclusive, que a presente decisão foi levada ao conhecimento de todos os Vereadores que integram o Legislativo de Santo André, para adoção de providências.

- c) Oficie-se ao Ministério Público Estadual**, cientificando-o das inconformidades apuradas no quadro de pessoal da Câmara Municipal e do pagamento de ajuda de custo e subsídio complementar aos Vereadores, para as providências que entender cabíveis, nos termos do inciso XXVII do art. 2º da Lei Complementar nº 709/93.

É como voto.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO**