



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

CARTÓRIO DO CONSELHEIRO
ANTONIO ROQUE CITADINI

(11) 3292-3518 - cgcarc@tce.sp.gov.br

São Paulo, 29 de setembro de 2023

Ofício CGC.ARC nº 1155/2023
eTC – 3986.989.20

Excelentíssimo Senhor,

Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência para encaminhar cópia da decisão exarada pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 25 de julho de 2023, para conhecimento e adoção de providências.

Apresento, nesta oportunidade, protestos de estima e consideração.

ANTONIO ROQUE CITADINI
Conselheiro

Excelentíssimo Senhor
EDGAR CHELI JÚNIOR
Presidente da Câmara Municipal de Bebedouro
AR/Rrc.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ANTONIO ROQUE CITADINI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 4-VCVP-H5V0-7G2S-49CN



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
23ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, realizada no Auditório "PROF. JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO"



TC-003986.989.20-0
Municipal

DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

DATA DA SESSÃO – 25-07-2023

Pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Dimas Ramalho, a E. Câmara, com fundamento no artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, decidiu julgar regulares as contas da Câmara Municipal de Bebedouro, relativas ao exercício de 2020, quitando o seu responsável e ordenador de despesa, conforme artigo 35 da aludida Lei.

Recomendou, ainda, à margem da decisão e por ofício, que o Legislativo atente para as correções indicadas pelo Ministério Público de Contas, evitando a consequência prevista na referida Lei, em eventual reincidência.

Determinou, outrossim, que a próxima Fiscalização certifique o cumprimento do recomendado, trazendo ao relatório o apurado.

Determinou, também, o oficiamento ao Ministério Público do Estado para ciência e eventual medida que entender necessária da matéria tratada no item B.5.2.1 do relatório de fiscalização com os documentos relacionados.

Por fim, exauridas as providências deste Tribunal a respeito, determinou o arquivamento com os expedientes neste relacionados.

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS RENATA CONSTANTE CESTARI

CÂMARA MUNICIPAL: BEBEDOURO
EXERCÍCIO: 2020

- Notas de decisão, Relatório e voto (ou notas taquigráficas) juntados pela SDG-1.
- Ao Cartório do Relator para:
 - redação do acórdão.
 - publicação do acórdão.
 - oficiar à origem, nos termos do voto do Relator.
 - oficiar ao Ministério Público Estadual, nos termos do voto do Relator.
- À Fiscalização competente para:

ENDEREÇO: Av. Rangel Pestana, 315 - Prédio Sede - Centro - SP - CEP 01017-906 PABX 3292-3266

INTERNET: www.tce.sp.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
23ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, realizada no Auditório "PROF. JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO"



- cumprir o determinado no voto do Relator.
- Ao arquivo.

SDG-1, em 27 de julho de 2023

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

SDG-1/RCDA

ENDEREÇO: Av. Rangel Pestana, 315 - Prédio Sede - Centro - SP - CEP 01017-906 PABX 3292-3266

INTERNET: www.tce.sp.gov.br

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI
23ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 25/07/2023

Item 64

Processo: TC-003986.989.20-0

Câmara Municipal: Bebedouro.

Exercício: 2020.

Presidente: Carlos Renato Serotine.

Advogado(s): Paulo Chiaroni (OAB/SP nº 125.499).

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

Fiscalizada por: UR-6.

Fiscalização atual: UR-6.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. REGULARIDADE. RECOMENDAÇÕES.

Atendidos os limites financeiros constitucionais e os estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Recomendações. Controle interno. Previsão de Duodécimos. Cargos em comissão. Pagamento de gratificações. Revisão geral anual.

Tratam os autos das **CONTAS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE BEBEDOURO**, exercício de 2020 (População do município=77.555).

A Fiscalização realizada pela Unidade Regional de Ribeirão Preto/ UR-6 relacionou falhas em alguns itens no relatório, destacando-se (evento 16):

- Controle interno;
- Repasses financeiros recebidos e devolução;
- Quadro de pessoal;
- Pagamento de gratificação por participação em Comissões;
- Pagamento do auxílio para diferença de caixa;
- Concessão de RGA aos agentes políticos por meio de Ato da Mesa;
- Execução contratual;
- Cumprimento de determinações constitucionais e legais relacionadas à transparência;
- Desatendimento às recomendações deste Tribunal de Contas.

Notificado conforme a L. C. nº 709/93 o responsável apresentou suas razões de defesa procurando justificar as ocorrências com informações e documentos (evento 31).

O Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de irregularidade nos termos do art. 33, inc. III, 'b' e § 1º com aplicação de multa, conforme artigos 36, parágrafo único, 104, I e VI, todos da Lei Complementar Estadual 709/1993, rejeitando as justificativas ofertadas pela Câmara Municipal (evento 38).

É O BREVE RELATÓRIO.

VOTO.

AS CONTAS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE BEBEDOURO, exercício de 2020, podem ser aprovadas, diante do cumprimento dos limites financeiros constitucionais e os estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Alerto o Poder para promover rigoroso planejamento dos recursos financeiros repassados às suas reais necessidades orçamentárias, adequando-se a um percentual menor do que os atuais 37,34% de devolução dos duodécimos relatados pela Fiscalização (item B.1.1).

O quadro de pessoal não atende aos preceitos constitucionais no tocante às suas atribuições, devendo, assim, o Poder promover a reestruturação do seu quadro de pessoal em pleno cumprimento ao artigo 37, V, da Constituição Federal.

Assim, as questões destacadas pelo MPC podem, neste momento, ficar no campo das recomendações, relacionadas com controle interno, previsão de duodécimos, cargos em comissão com atribuições que não se

coadunam com os preceitos constitucionais, concessão para adicional de diferença de caixa e concessão de revisão geral anual aos Vereadores.

Nestes Termos e considerando a manifestação do Ministério Público de Contas, VOTO PELA REGULARIDADE das contas em exame com fundamento no artigo 33, inciso II, quitando o seu responsável e ordenador de despesa conforme artigo 35, ambos da Lei Complementar nº 709/93.

RECOMENDO, a margem deste e por ofício, que o Legislativo atente para as correções indicadas pelo MPC, evitando a consequência prevista na referida Lei, em eventual reincidência.

DETERMINO que a próxima Fiscalização certifique o cumprimento do recomendado, trazendo ao relatório o apurado.

Oficie-se o Ministério Público do Estado para ciência e eventual medida que entender necessária da matéria tratada no item B.5.2.1⁽¹⁾ do relatório de fiscalização com os documentos relacionados.

Exauridas as providências deste Tribunal a respeito, archive-se com os expedientes neste relacionados.

É O MEU VOTO.

TCESP, em 25 de julho de 2023.

ANTONIO ROQUE CITADINI
CONSELHEIRO

OZ

¹ Gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva ou comissão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC-3986.989.20-0

Fl. 1

Processo nº:	TC-3986.989.20-0
Câmara Municipal:	Bebedouro
Presidente(a):	Carlos Renato Serotine
Período	01/01/2020 a 31/12/2020
Exercício:	2020
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal¹, art. 33, inc. II, da Constituição Estadual² e art. 2º, inc. III, da Lei Complementar Estadual 709/1993³, julgamento das contas em epígrafe.

Preliminarmente, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”⁴:

CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO	
População	77.555
Nº de Vereadores	11
Gasto total	R\$ 6.165.671,20
Gasto <i>per capita</i>	R\$ 79,50
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
<i>Superavit</i> em relação à arrecadação municipal	R\$ 88,57%

¹ CF, art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

² CE/SP, art. 33. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

³ LCE 709/1993, art. 2º. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

III - julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

⁴ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/20QcACq](https://open.spotify.com/playlist/20QcACq)



A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro a seguir:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
Controle interno	IRREGULAR
Encargos – Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Encargos – Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	SIM
Limites financeiros constitucionais – Atendido o limite de despesa total?	SIM
Limites financeiros constitucionais – atendido o limite percentual para a folha de pagamento	SIM
LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	1,96%
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional da despesa total com remuneração dos edis?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada?	NÃO
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de sessões extraordinárias?	NÃO
Restrições de último ano de mandato - Atendido o art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM
Restrições de último ano de mandato - Atendido o art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM

Registra-se, por oportuno, a situação dos últimos demonstrativos da Edilidade:

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2019	5638.989.19-4	Em trâmite	-
2018	5297.989.18-8	Em trâmite	-
2017	6252.989.16-5	Regulares com ressalva	20/05/2020
2016	5062.989.16-5	Irregulares	07/05/2021
2015	970/026/15	Em trâmite	-
2014	2806/026/14	Regulares com ressalva	-

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, analisadas as justificativas ofertadas (evento 31), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

De início, cumpre abordar a ocorrência apontada a respeito ao **contrato** firmado com empresa de serviços de radiodifusão (MR locações Eventos e Propagandas Ltda ME), que teve como objetivo a divulgação de informações de interesse da Câmara e da população em geral.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq



Como referido contrato foi objeto de inquérito civil pelo Ministério Público de São Paulo (14.0208.0000809/2020), o qual não registrou irregularidades sobre a questão, ocasião em que deliberou pelo arquivamento do procedimento, esta Procuradoria de Contas acompanha o posicionamento do *Parquet* Estadual e também afasta a ocorrência.

Feita esta ponderação, passa-se aos apontamentos que maculam a regularidade dos presentes demonstrativos.

De início, a prejudicar o exame das contas estão os **desacertos no Sistema de Controle Interno** (evento 16.90, fls. 03/04).

A começar pelo fato de que duas servidoras (Lidiane Aparecida de Souza Martins e Márcia Cristina Tribioli Marques) que compõem a Comissão de Controle Interno integram também outras comissões (“Baixa de Patrimônio”), evidenciando, assim, ausência de segregação de tarefas, podendo com isso, comprometer a necessária independência das análises, eis que acabam por fiscalizar a si mesmas (eventos 16.19 e 16.45).

Censurável, ademais, a quantidade de membros dessa comissão (total de 04, evento 16.19) cujos gastos atingiram o montante de R\$ 47.115,95 (evento 16.90). Acrescente-se a isso, o nível de escolaridade de alguns dos seus componentes⁵ (ensino fundamental), que se mostra desarrazoável para o desempenho das atribuições da função.

Maior gravidade, no entanto, reside no fato de que tais despesas não tiveram contrapartida em favor do interesse público tendo em vista que foram detectadas diversas falhas: **(i)** falta de regulamentação na legislação acerca da quantidade de membros da comissão, nível de escolaridade e atribuições; **(ii)** ausência de critérios objetivos para a composição dos membros visto que os parâmetros se encontram a cargo do Presidente da Mesa, circunstância que pode dar margem à ocorrência de conflitos de interesse comprometendo a objetividade e integridade dos trabalhos; **(iii)** os relatórios elaborados apresentam teor meramente formal, não contêm informações relevantes ao gestor, capazes de subsidiar a tomada de decisões e permitir-lhe implementar medidas tempestivas e eficientes, o que prejudica sobremaneira o exame dos demonstrativos.

⁵ Elizabete Ramos de Oliveira Pereira possui a 4ª série do ensino fundamental. Informações retiradas das contas de 2019 (TC-5638.989.19).



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



A despeito das alegações do jurisdicionado ao defender a regularidade das ações dos responsáveis pelo setor (evento 31.1, fls. 02/03), a criação de função gratificada para o exercício do Controle Interno é medida contrária ao entendimento do E. Supremo Tribunal Federal, conforme demonstra o seguinte aresto:

“Ora, (...), verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento.

(...)

Desse modo, ainda que o acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta CORTE no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”.

(...)

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada.” (STF, juízo monocrático, RE 1.264.676/SC, Min. Alexandre de Moraes, j. 08/06/2020, trânsito em julgado em 17/09/2020). (destaques do MPC-SP)

Não à toa, os demais desajustes adiante abordados reforçam a percepção de inoperância do Sistema de Controle Interno do Legislativo local.

É o caso da **previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo.**

Conforme apurado pela Fiscalização, a demanda excessiva de repasses financeiros do Poder Executivo, no montante de R\$ 9.884.857,50, ocasionou acentuada devolução de duodécimos, no valor de R\$ 3.691.018,31, equivalente a 37,34% do total recebido, em



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



descumprimento ao art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶ c/c art. 30 da Lei 4.320/1964⁷ e especialmente o contido no princípio da exatidão orçamentária⁸ (evento 16.90, fls. 04/05).

A defesa alega que, em virtude das recomendações deste Tribunal, houve a contenção de despesas anteriormente previstas, dentre elas, o pagamento de gratificações e benefícios: fatores que se refletiram na redução da folha de pagamento. Destaca, também, o impacto que a pandemia COVID-19 trouxe ao país já que estavam previstas despesas com a manutenção da sede do Legislativo, porém optou-se por devolver os valores ao Executivo visando empregá-los na saúde (evento 31.1, fls. 03/04).

Nota-se, porém, que os argumentos defensórios estão desacompanhados de estudos, orçamentos ou quaisquer documentos minimamente capazes de referendar parte do alegado e, ainda que existentes, não parecera verossímil reconhecer que mais de **R\$ 3,6 milhões** seriam utilizados para custear tais empreitadas, o que reforça a tese da ausência de planejamento.

Registre-se que, a inadequação orçamentária não é prática exclusiva do exercício em exame já que tem sido detectada desde 2017 (evento 16.90, fls. 04), além disso, o adiamento de algumas ações motivado pela conjuntura econômica desfavorável, antagoniza com os valores planejados para o exercício de 2021, já que são idênticos aos pleiteados no exercício em exame (R\$ 9.884.857,50).

Acresça-se, ainda, o fato de tal prática contribuir com o desvirtuamento da apuração do total de gastos com folha de pagamento (art. 29-A, §1º, CF⁹) já que permite fuga ao limite de 70% imposto pela Constituição, pois amplia indevidamente a base de cálculo (qual seja, o total de repasses recebidos, e não o montante efetivamente utilizado), subvertendo, com isso, citada regra constitucional.

Registre-se que este E. Tribunal vem censurando o superdimensionamento orçamentário, consoante se extrai do julgamento das contas anuais das Câmaras Municipais de

⁶ Lei Complementar 101/2000, art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

⁷ Lei 4.320/1964, art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

⁸ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>. Princípio da Exatidão ou Realismo Orçamentário. “De acordo com esse princípio as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle”.

⁹ CF, art. 29-A, §1. A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcACq



Leme (TC-2867/026/14) e Ribeirão Preto (TC-1084/026/15), razão pela qual o desacerto é suficiente para comprometer os presentes balanços.

Outro tema a ser censurado cuida das irregularidades constatadas no **Quadro de Pessoal**: a começar pela manutenção de 14 cargos de livre provimento de Assistente Técnico de Gabinete, desprovidos de atribuições de direção, chefia e assessoramento, tampouco, possuem exigência de nível superior completo para seu provimento (evento 16.37 e 16.90, fls. 07/08).

Em resposta, o interessado sustenta que os cargos possuem os requisitos requeridos constitucionalmente (evento 31,1, fls. 05/07)

Contudo, válido trazer ao debate manifestação da Secretaria Diretoria Geral (SDG), exarada nos demonstrativos de 2016 desta mesma Câmara de Vereadores (TC-5062.989.16-5, evento 88.1) contestando tal procedimento:

“Todavia, verifico máculas que contaminam por completo os presentes demonstrativos.

(...)

Soma-se ao cenário negativo a questão do quadro de pessoal, cujas resoluções de regência estabeleceram funções técnicas, burocráticas, próprias da administração corriqueira e incompatíveis com o artigo 37, V da CF/88, para os 14 cargos comissionados existentes, e cujo propósito se volta às tarefas de mera burocracia, ressaltando, ainda, que à exceção do Assessor Jurídico, todos os demais contam como requisito de escolaridade o nível médio completo.

Servem de exemplo os cargos mencionados pela d. Fiscalização, os quais reproduzo:

(...)

b) Cargo de Assistente Técnico de Gabinete – 12 vagas existentes, sendo 6 preenchidas:

- As atribuições do referido cargo encontram-se definidas nas Resoluções nºs 74/2003 e 139/2013 juntadas aos autos (Arquivo 24), sendo observado que diversas atribuições são de natureza administrativa, com destaque para “despachar diariamente com o Presidente e Vereadores, colaborando na organização de sua agenda” e “atender à população que procura a Câmara, fazendo triagem dos problemas e os encaminhando ao Presidente e Vereadores” e ainda uma atribuição de natureza técnica que é “dirigir o veículo da Câmara Municipal, conduzindo o Presidente ou Vereadores à Capital ou outra cidade, atendendo às necessidades do serviço ou representação da Câmara”, ou seja, função típica do cargo de Motorista, sendo exigido para seu preenchimento escolaridade de nível médio completo, noções de informática e CNH categoria profissional, desta forma não revestido das atribuições pertinentes a cargos comissionados

Excelência, a matéria constou no rol de falhas anotadas pela Fiscalização nos autos TC 401/026/13, e foram endereçadas recomendações em sessão de 14-07-2015 da Segunda Câmara, quando do julgamento do Balanço de 2013; da mesma maneira no TC 2806/026/14, julgado no início de 2016 (23/02/2016 – Primeira Câmara) - ou seja: a tempo da adoção de providências - de tal forma que, nesta oportunidade, a falha tem o condão de influir no resultado negativo dos demonstrativos.” (destaques do MPC)

Apesar de o gestor não ter se pronunciado, especificamente, sobre a escolaridade incompatível para esses cargos (evento 31.1), a matéria encontra-se irregular.

Embora a Resolução 171/2020 tenha modificado os requisitos dos cargos em comissão passando a exigir nível superior de escolaridade, tem-se que, aos ocupantes dos cargos



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



de Assessor Técnico de Gabinete foi dada a possibilidade de permanecerem em seus cargos desde que atendidas algumas condições, dentre elas, a exigência de matrícula em curso superior.

Embora implementada com vistas à adequação da questão, a exigência se mostra insuficiente, pois permitiu, no exercício em exame, a permanência de 03 servidores sem nível universitário concluído (evento 16.37).

Trata-se, pois, de afronta à jurisprudência do Poder Judiciário¹⁰, bem assim inobservância às diretrizes do Comunicado SDG 32/2015, tendo em vista que tais atividades de assessoramento devem, necessariamente, ser desempenhadas por profissionais com conhecimentos técnicos mínimos, alcançáveis por meio do nível superior de ensino completo.

Acrescente-se aos desalinhos já mencionados, os reincidentes pagamentos de **gratificações**¹¹ **concedidas à maioria dos servidores efetivos e alguns comissionados**, sendo detectadas as seguintes falhas: **(i)** número excessivo de membros; **(ii)** membros cujas atribuições já estão inseridas nos seus cargos originários; **(iii)** ausência de critérios objetivos sobre o limite de participantes nessas comissões, em ofensa aos princípios da moralidade, impessoalidade, economicidade e interesse público (evento 16.90, fls. 08/14).

A defesa alega tratar-se de comissões permanentes, instituídas por força de lei, sendo que o gestor apenas deu cumprimento ao normativo; quanto ao número de integrantes, aduz que está em fase de estudos medidas quanto ao assunto (evento 31.1, fls. 08/09).

Entretanto, não prosperam as premissas defensórias.

A Câmara de Vereadores desembolsou o montante de **R\$ 445.429,00** em pagamentos para membros da Comissão de Licitação; Comissão de Recebimento e Baixa de Patrimônio, Comissão do Serviço de Informações ao Cidadão e Comissão de Controle Interno (esta última comissão já foi devidamente analisada nas folhas anteriores, razão pela qual se abordará somente as demais).

No que tange à **Comissão de Licitação**, é composta por cinco servidores, sendo três deles, ocupantes de cargos exclusivamente comissionados¹² (evento 16.90, fls. 11/12).

¹⁰ A exemplo da ADIs nº 2078004-22.2020.8.26.0000; 2101193-63.2019.8.26.0000; Ação Civil nº 1001772-66.2016.8.26.0439, dentre outras.

¹¹ Concedidas por intermédio do art. 154 da Lei 2.693/1997. Destaque-se que falhas dessa natureza vêm sendo apontadas desde o exercício de 2015 (TC-0970/026/15).

¹² Trata-se dos servidores em comissão: Antônio Alberto de Camargo Salvatti; Denilson César Fajan e Fernando Sérgio Faria Mattos (evento 16.90, fls. 11).



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcACq



É evidente que a comissão abriga número excessivo de servidores, considerando que no exercício ocorreu apenas 01 processo licitatório, cujo valor estimado foi de R\$ 79.701,96, sendo que os pagamentos para a manutenção dos membros dessa comissão atingiram o valor de R\$ 157.461,51.

É dizer, portanto, que a despesa com tal gratificação foi superior em aproximadamente 50,61% àquela efetivamente verificada com licitações. Soma-se a isso a participação de servidores livremente nomeados, que destoa das recomendações deste E. Tribunal¹³.

Já a **Comissão de Recebimento e Baixa de Patrimônio** (gastos no período: R\$ 93.876,92), apesar de ter apresentado pouco volume de aquisições de bens, foi composta por 05 servidores, todos efetivos:

- i) Márcia Cristina Tribioli Marques (Auxiliar de Tesouraria);
- ii) Lidiane Aparecida de Souza Martins (Auxiliar Legislativo)
- iii) Isabel Antônio da Cruz Argollo (Auxiliar de serviços diversos)
- iv) Lucimeire Tribolli de Moraes (Diretora Administrativo-financeiro)
- v) Nilton César Santos (Assessor de imprensa)

Além do número de desarrazoado de membros, as atividades desempenhadas nessa comissão já figuram no rol de atribuições rotineiras das referidas senhoras Lucimeire Tribioli de Moraes e Márcia Cristina Tribioli, ou seja, tais servidoras recebem os pagamentos em duplicidade para fazer os serviços já inerentes a seus cargos originários.

Não bastasse isso, tanto a servidora Márcia Cristina Tribioli como Lidiane Aparecida de Souza Martins, integraram a Comissão de Controle Interno: fator que compromete a necessária independência das análises já que ambas fiscalizam a si mesmas.

Em relação à **Comissão do Serviço de Informações ao Cidadão** (despesas totais de R\$ 146.974,62), composta também por cinco servidores, sendo três deles, ocupantes de cargos exclusivamente em comissão¹⁴, apresentou, como as demais comissões, pouco volume de

¹³ Nesse sentido, decidiu este Tribunal quando do julgamento dos demonstrativos anuais da Câmara Municipal de Itapeverica da Serra (2017, TC- 6259.989.16): “É de rigor consignar, no tocante às gratificações por tempo integral e por função concedidas a servidores ocupantes de cargos em comissão, que o seu desembolso financeiro se mostra inadequado, na medida em que não se submetem à jornada regular de trabalho, por demandar dedicação exclusiva o exercício de atividades sob o vínculo de confiança entre a autoridade que nomeia e o profissional admitido, inerente aos postos de livre provimento, configurando a extensão de jornada ao pagamento indevido de horas extraordinárias, como apontado nos itens D.3.2.1 e D.3.2.2 do laudo de inspeção”. (TCE-SP, 1ª Câmara, TC- 6259.989.16-8, Rel. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, j. 25/08/2020).

¹⁴ São eles: Denilson Cesar Fajan, Antônio Alberto Camargo Salvatti e Fernando Sérgio Faria Mattos (evento 16.90, fls. 13).



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcACq



serviços (recebeu apenas 01 solicitação de informação), a despeito do número excessivo de seus membros, contrariando os princípios do art. 37, *caput*, da CF e art. 70 da CF¹⁵.

Ademais, deve ser levado em consideração que o normativo responsável pela criação da referida comissão não define número máximo e mínimo de membros que a compõem, tampouco, estabelece critérios para a escolha de seus integrantes.

Mas não é só. Tem-se, ainda, irregularidade quanto ao pagamento de **Auxílio para diferença de caixa**, concedido por meio do art. 167 da Lei Municipal 2.693/1997¹⁶ (evento 16.90, fls 14/15).

Conquanto os esclarecimentos do responsável ao alegar que o pagamento está previsto em lei (evento 31.1, fls. 10), a diligente Fiscalização registrou o seguinte (evento 16.90, fls. 14/15):

“Destacamos que no rol de atribuições do cargo de Diretor Administrativo-Financeiro, não consta “pagamento e recebimento” em moeda corrente, razão pela qual não se sustenta o pagamento de Auxílio para Diferença de Caixa (Lei nº 3320 de 06/10/2003 – doc. 34, fl. 11).

Conforme registrado no Balancete da Câmara (doc. 09), a conta caixa, código contábil 1.1.1.1.1.01.00, movimentou o montante de R\$ 27.499,47, valores que, segundo esclarecimentos prestados pela Origem à Fiscalização, referem-se ao pagamento de pequenas despesas e ao pagamento e devolução de despesas de adiantamento.

Percebemos que os valores pagos a título de auxílio de diferença de caixa se aproximaram ao valor total movimentado em moeda corrente, assim, em nosso entendimento, não assiste razão para que a Câmara realize movimentações financeiras em espécie, tampouco mantenha o referido auxílio, haja vista a gama de possibilidades de transações eletrônicas disponibilizada pelas instituições bancárias.” (destaques do MPC)

A esse respeito este Tribunal de Contas vem considerando irregulares pagamentos a esse título, a exemplo do julgamento dos balanços da Câmara de Irapuru (TC-4843.989.16-1):

“Agrega-se a esta falha o pagamento de gratificação à título de “quebra de caixa” ao responsável pela Tesouraria, embora o servidor não estivesse exposto a erros involuntários de contagem, pois tais serviços não envolvem funções típicas de caixa - não se paga ou se recebe recursos em espécie. (...)

*Por todo o exposto, voto pela **irregularidade** das contas apresentadas pela Câmara Municipal de Irapuru, relativas ao exercício de 2016, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93.” (TCE-SP, 1ª Câmara, TC-4843.989.16-1, Rel. Cons. Subst. Márcio Martins de Camargo, j. 26/05/2020).*

¹⁵ CF, art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...). Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹⁶ Lei nº 2.693/1997, art. 167. O auxílio para diferença de caixa, concedido aos tesoureiros ou caixas que, no exercício do cargo, paguem ou recebam em moeda corrente, é fixado em vinte por cento sobre o valor da sua respectiva referência.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



Por fim, também maculam as contas a **concessão de Revisão Geral Anual (RGA) aos Vereadores**, promovida pelo Ato 36, de 10 de janeiro de 2020 (evento 16.90, fls. 15/16).

A instrução dos autos informa que os pagamentos foram cessados a partir do mês de abril, em cumprimento ao decidido em 15/04/2020 pela 3ª Vara de Bebedouro na Ação Popular 1001336-05.2020.8.26.0072 (evento 16.41), que liminarmente determinou o reestabelecimento do valor originalmente fixado¹⁷.

Registre-se, ainda, que aos 16/10/2020, a 13ª Câmara de Direito Público negou provimento ao agravo de instrumento interposto pela Câmara de Bebedouro, mantendo a suspensão dos pagamentos (doc. anexo).

Ademais, aos 20/01/2021, o juízo da 3ª Vara de Bebedouro confirmou e tornou definitiva a tutela de urgência, reconhecendo a inconstitucionalidade das resoluções legislativas lesivas ao patrimônio público da Câmara Municipal de Bebedouro/SP (nº 164/2018, 166/2019 e 169/2020), bem como declarando nulo e suspender os reajustes/reposições nelas previstas nos subsídios dos Vereadores, retornando aos patamares previstos na Resolução 160/2016 (doc. anexo).

O responsável, em síntese, defende que não haveria irregularidade, alegando ter seguido a orientação contida no manual editado por este Tribunal de Contas (evento 31.1, fls. 10).

A despeito das alegações defensórias, conforme se demonstrará, a aplicação de RGA ao subsídio dos vereadores (i) viola o princípio da anterioridade da legislatura. E, ainda que se admitisse sua aplicação, a concessão da RGA, no caso, foi feito com (ii) vício de iniciativa.

¹⁷ “A questão principal a ser discutida nestes autos é a possibilidade de aumento dos subsídios, mesmo que sob a infundada alegação de reajuste anual, em discrepância com o estabelecido pelo artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, que estabelece o princípio da anterioridade da fixação de subsídios. E no caso dos autos, a Resolução Legislativa nº 160 de 27/06/2016 definiu os valores dos subsídios dos vereadores para a legislatura seguinte (2017/2020), sendo de R\$ 5.796,82 para os Vereadores e de R\$ 7.535,87 para o Presidente da Câmara (fls. 44/45). Já as Resoluções Legislativas nº 164/2018 (fl. 46), 166/2019 (fl. 47) e 169/2020 (fl. 48) majoraram os subsídios dos Vereadores e Presidente da Câmara Legislativa Municipal sob a denominação de “revisão salarial anual”. (...) Dessa forma, nos termos da Constituição Estadual, somente os servidores públicos tem direito a revisão anual geral e para tal revisão há necessidade de lei específica. E os vereadores são agentes políticos, bem como resolução normativa não é lei.” (TJ-SP, Ação Popular 1001336-05.2020.8.26.0072, Des. João Carlos Saud Abdala Filho, j. 15/04/2020. Informações retiradas do evento 16.41.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcACq



Princípio da anterioridade de legislatura.

O princípio da anterioridade de legislatura, insculpido no art. 29, inc. VI, da Constituição Federal, dispõe que os subsídios dos Vereadores serão estabelecidos pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, não se admitindo, conseqüentemente, a revisão no curso do mandato.

Este dispositivo legal torna incompatível um reajuste anual dentro do mandato, sob pena de ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

A propósito, a impossibilidade de Revisão Geral Anual aos Vereadores é entendimento que tem prevalecido em reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, invariavelmente, vem declarando a inconstitucionalidade de leis municipais neste sentido.

Como exemplo, vale mencionar as seguintes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas pelo Órgão Especial do TJ-SP:

ADI 2137220-16.2017.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, j. 02/03/2018, referente à Câmara Municipal de **Mogi das Cruzes** (no STF, o Min. Roberto Barroso negou provimento ao RE 1.144.038 / SP, j. 11/04/2019, mantendo a decisão do TJ-SP)

ADI 2205077-45.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 13/03/2019, referente à Câmara Municipal de **Jardinópolis**;

ADI 2219432-60.2018.8.26.0000, Rel. Des. Geraldo Wohlers, j. 20/02/2019, referente à Câmara Municipal de **Cabreúva** (no STF, a 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, negou provimento ao RE 1.220.853 AgR / SP, j. 29/05/2020, mantendo a decisão do TJ-SP).

ADI 2274075-70.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 24/05/2017, referente à Câmara Municipal de **Estiva Gerbi** (no STF, o Min. Edson Fachin deu provimento ao RE 1.078.258 / SP, j. 29/11/2019, interposto pelo MP-SP, para afirmar que também não seria possível conceder RGA ao Prefeito e ao Vice-Prefeito).

ADI 2258527-05.2015.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 24/08/2016, referente à Câmara Municipal de **Fartura**;

ADI 0047613-65.2013.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 12/06/2013, referente à Câmara Municipal de **Guararema** (no STF, foi negado provimento ao Recurso Extraordinário, mantendo a decisão do TJ-SP);

ADI 0183183-23.2013.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, liminar concedida em 02/10/2013, referente à Câmara Municipal de **Louveira**.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcACq



Não bastando o sólido entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a respeito do tema, é preciso também destacar que o Supremo Tribunal Federal segue na mesma linha (como já se pôde perceber acima, ante a reiterada negativa de Recursos Extraordinários interpostos pelas Câmaras contra as decisões do TJ-SP).

A fim de elidir quaisquer teses interpretativas relacionadas ao tema, colaciona-se a seguir excerto de decisão do Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do Agravo em Recurso Extraordinário 1.205.333/SP, interposto por vereadores do Município de **Tupã**:

“Trata-se de Agravos contra decisões que inadmitiram Recursos Extraordinários interpostos em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face da Câmara Municipal de Tupã e de seus vereadores objetivando a declaração incidental de inconstitucionalidade das Leis Municipais 74/2005, 98/2006, 120/2007 e 134/2008, ao argumento de que teriam concedido aos agentes políticos do poder legislativo municipal revisão geral anual, previsto constitucionalmente aos demais servidores públicos, e sem respeito à regra da anterioridade, postulando, ainda, a condenação dos réus à devolução dos valores indevidamente recebidos.

(...) De outro lado, o Tribunal de origem manteve a sentença de procedência do pedido ante os seguintes fundamentos, dentre outros (...):

“A alegação dos apelantes de estender a revisão geral anual - aos seus subsídios com finalidade de reposição de índices inflacionários, viola o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, qual seja a regra da legislatura. Logo, evidentemente inconstitucional a extensão aos vereadores da revisão geral anual constante nas leis municipais questionadas, o que impede sua aplicação nesta parte”.

(...)

A respeito da matéria, verifica-se que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de ser necessária a observância da regra da anterioridade da legislatura na concessão de reajuste a agentes políticos.

(...)

O acórdão recorrido não divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser mantido. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, NEGO SEGUIMENTO A AMBOS OS AGRAVOS.” (STF, ARE 1.205.333/SP, Min. Alexandre de Moraes, j. 16/05/2019) (destaques do MPC-SP)

Aliás, consoante decisões proferidas pelo STF nos Recursos Extraordinários 1.078.258 / SP, referente ao Município de **Estiva Gerbi**, e 1.249.745 / SP, referente ao Município de **Águas da Prata**, nota-se que foi ampliado o espectro da vedação a todos os Agentes Políticos Municipais, como Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, a saber:

“Encontra-se pacificado nesta Corte o entendimento segundo o qual a remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do que disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI), sendo-lhe vedada a vinculação à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos (art. 37, XIII).

(...)

Na espécie, ao declarar constitucional o atr. 3º da Lei 747/2012, do Município de Estiva Gerbi, referente à possibilidade de revisão geral anual dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito, o



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcACq



Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, razão pela qual, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário, para julgar procedente a ação." (STF, RE 1.249.745/SP, Min. Edson Fachin, j. 29/11/2019) (destaques do MPC-SP)

"Encontra-se pacificado nesta Corte o entendimento segundo o qual a remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do que disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislação para sua fixação (art. 37, X e XI), sendo-lhe vedada a vinculação à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos (art. 37, XIII).

(...)

Na espécie, ao declarar constitucional a Lei 2.315/2019, do Município de Água da Prata, referente à possibilidade de revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários municipais, o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, razão pela qual, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário, para julgar procedente a ação." (STF, RE 1.249.745/SP, Min. Edson Fachin, j. 29/05/2020) (destaques do MPC-SP)

Vale citar, ainda, o entendimento do STF quando da apreciação do Recurso Extraordinário 597.725 / SP, que manteve condenação por improbidade administrativa de Vereadores do Município de **Guariba**, posto que estes aprovaram lei concedendo RGA a seus subsídios, culminando em enriquecimento ilícito:

"O Desembargador Relator Antonio Carlos Malheiros afirmou:

"Não assiste razão aos apelantes. Já na Constituição de 1988 constava que os vencimentos dos Vereadores seriam fixados de uma legislatura para outra. Ficavam assim coibidos os abusos dos agentes políticos que objetivassem o aumento de seus próprios vencimentos. Com a Emenda Constitucional n. 19/98, os vencimentos foram substituídos por "subsídios", permitindo a revisão geral anual, inclusive dos membros do Poder Legislativo. Baseando-se no critério elástico da expressão "revisão geral anual", os parlamentares voltaram a aumentar o valor dos subsídios, os quais deveriam ser aumentados de uma legislatura para outra. Para coibir os abusos foi promulgada a Emenda Constitucional 25/2000, que determinou que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição e os critérios estabelecidos na Lei Orgânica dos Municípios. (g.n)

A Câmara Municipal de Guariba adaptou sua Lei Orgânica aos ditames da Constituição Federal promulgando a Emenda 002/2000, determinando no art. 69:

O subsídio dos Vereadores será fixado por Lei de Iniciativa da Câmara Municipal em cada Legislatura para a subsequente, observados os limites estabelecidos na Constituição Federal, em relação à população do Município:

b) de dez mil e um até cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 30% (trinta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais. Como bem salientado no Douto Parecer da Procuradoria Geral de Justiça:

"O propósito refrecedor oriundo da EC 25/01 é manifesto seja porque restaurou a necessidade de anterioridade, seja porque restou imposto teto remuneratório aos subsídios devidos pela vereança; ambos ignorados na decisão colegiada da Câmara Municipal de Guariba".

Disso já resultou decisão do E. STF (FE 172.212-6/SP, Rel Min. Mauricio Corrêa, 2ª Turma, 27 mar 1998) interpretando-se aquelas normas constitucionais como proibitivas da fixação de subsídios para a mesma legislatura:

"A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para subsequente", considerando, ainda, que a fixação de subsídios na mesma legislatura configura "ato lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, patrimônio moral da sociedade." (cf. Uadi L. Bulos, Constituição Federal anotada. São Paulo: Saraiva, p 521).



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcACq



“Estes são motivos mais do que suficientes para considerar que houve ato de improbidade administrativa, porque não se admite alegação de desconhecimento da lei por ninguém, e por muito maior razão por pessoas que possuem o mister de elaborá-las e pautar seu comportamento pelas normas que orientam seu mister. Por este motivo não pode um membro do Poder Legislativo alegar ignorância da lei, ou boa-fé, ou mesmo que o aumento foi pequeno para provocar a reação do Ministério Público. A ignorância da lei não se admite a ninguém e muito menos aos réus. E, seja qual for o valor do aumento, é ele imoral. E, é isto que determina a aplicação das penalidades. Houve improbidade e esta não se mede pelo valor pecuniário do aumento, e sim pela intenção de burlar a lei” (grifei).

O Acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que assentou ser aplicável também aos Municípios o art. 29, inciso V, da Constituição da República. (...)

Nada há a prover quanto às alegações dos Recorrentes. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).” (STF, RE 597.725 / SP, Min. Carmen Lúcia, j. 17/09/2012) (destaques do MPC-SP)

Vício de iniciativa.

Ademais, ainda que se admitisse a aplicação de RGA ao subsídio dos vereadores (não obstante o princípio de anterioridade de legislatura), ainda assim a estaria irregular a situação dos autos, dado o vício de iniciativa.

Como é cediço, há previsão constitucional que estabelece que a prerrogativa para propor projeto de lei envolvendo RGA é privativa do chefe do Executivo Municipal (art. 61, §1º, inciso II, alínea ‘a’, da CF).

Ainda que o Supremo Tribunal Federal já tenha entendido - em *obiter dictum* na ADI 2.726 (julgada em 05/12/2002) - que a RGA dependeria de lei de cada um dos Poderes, a mais atual jurisprudência do STF é firme no entendimento de que a concessão de RGA deve ser feita unicamente por lei de iniciativa do Chefe do Executivo.

Neste sentido, cite-se a ADI 3.538, que impugnou lei de iniciativa do Tribunal de Justiça que concedera RGA:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 12.299 de 2005 do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu reajuste de vencimentos aos servidores do Poder Judiciário. 3. Revisão Geral Anual. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça local. Inconstitucionalidade. Violação aos arts. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Constituição Federal. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, Plenário, ADI 3.538, Rel. Min. Gilmar Mendes, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020, v.u.) (destaques do MPC-SP)

Cite-se, também, a ADI 3.543, que impugnou lei de iniciativa da Assembleia Legislativa que concedera RGA:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 12.301/2005 do Estado do Rio Grande do Sul. Revisão Geral Anual de Vencimentos. Contrariedade aos arts. 37, inc. X, e 61, § 1º, inc. II, al. A, da Constituição da República. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade Formal. Precedentes. Ação Direta Procedente.” (STF, Plenário, ADI 3.543,



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Rel. para o acórdão Min. Cármen Lúcia, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020, v.u.) (destaques do MPC-SP)

Veja-se, ainda, decisão do STF a respeito de lei do município paulista de Guararema que previa a concessão de RGA por lei de iniciativa que não a do Prefeito:

“AGRAVO INTERNO NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. LEI QUE PROMOVE A REVISÃO GERAL ANUAL DOS AGENTES E SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal nº 2.770/2011, do Município de Guararema, ‘que autoriza o reajuste da remuneração de todos os servidores do Município de Guararema, inclusive proventos de inatividade e dá outras providências’.

2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reputou inconstitucional a norma, por vício de iniciativa, na parte em que concedeu a revisão geral anual dos subsídios dos Secretários Municipais, dos Secretários Municipais Adjuntos, do Procurador-Geral e do Procurador Adjunto, à consideração de que compete ao Poder Legislativo propor a lei que dispõe sobre a remuneração desses agentes públicos.

3. A iniciativa para a lei que concede a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição é do Chefe do Poder Executivo.

4. Tal diretriz vale mesmo para os agentes e servidores públicos cujo reajuste remuneratório não é proposto pelo Chefe do Executivo, como os Secretários Municipais.

5. Agravo Interno a que se nega provimento.” (STF, 1ª Turma, AgRg no RE 731.221 / SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 28/05/2019) (destaques do MPC-SP)

Ou seja, mesmo que se tolerasse a concessão de RGA aos vereadores (não obstante o princípio de anterioridade de legislatura), ainda assim haveria vício de forma na lei em questão, dado o vício de iniciativa.

Afinal, o índice inflacionário deve atingir uniformemente todos os servidores da entidade federativa, sendo de incumbência do Chefe do Poder Executivo, enquanto responsável pelo ente, a iniciativa para propor a lei de RGA.

Orientação do Manual do TCE-SP.

Por fim, não se desconhece que este Tribunal de Contas tem orientado seus jurisdicionados de forma diversa, conforme se extrai do seguinte trecho do manual ‘Remuneração de Agentes Políticos’:

“A interpretação que ainda prevalece no âmbito do E. Tribunal de Contas, assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, inciso X da CF/88). Evidentemente, tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder.

Essa revisão deve ser precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do valor real de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade).

Embora a Constituição apresente, no caso, a expressão “iniciativa privativa” e esta Corte, nesses termos constitucionais, acolha o entendimento de que a lei pode ser de iniciativa de cada



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcACq



Poder do Município, vale ilustrar que o E. Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.726-3, entendeu que esse instrumento deve ser necessariamente iniciado pelo Chefe do Poder Executivo.

*Há decisões do Poder Judiciário em situações isoladas, sem o reconhecimento de repercussão geral, com entendimento de maneira diversa, isto é, que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da revisão geral anual a agentes políticos, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo. Nessa situação, o gestor deverá atender a determinação judicial proferida no caso concreto. De outra parte, importante registrar, em recente decisão do STF, com repercussão geral reconhecida, nos autos do Recurso Ordinário – RE nº 565.089, a mitigação da obrigatoriedade da recomposição salarial por meio da revisão geral anual com a seguinte tese: “**O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais propôs a revisão**” (negrito no original) (Excerto extraído do manual ‘Remuneração de Agentes Políticos’ [fls. 18/19] elaborado e revisado pelo TCESP em 2019).*

Com a devida vênia, não pode este Tribunal de Contas orientar seus jurisdicionados de forma incompatível com o que vem decidindo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (que considera inconstitucional a concessão de RGA a vereadores, ante o princípio de anterioridade da legislação), muito menos de forma incompatível com o Supremo Tribunal Federal (que considera inconstitucional a concessão de RGA por lei que não seja de iniciativa do Chefe do Poder Executivo).

A situação dos autos bem demonstra esta incoerência, com este Tribunal de Contas dizendo algo em seu manual, e o Poder Judiciário paulista decidindo em sentido diverso.

Ainda que, por conta de decisão judicial, o valor do subsídio dos Vereadores tenha sido extirpado do acréscimo da RGA a partir da competência de abril de 2020 (conforme informado pela Fiscalização no evento 16.90, fls. 16), fato é que nos quatro primeiros meses do ano de 2020 houve pagamentos em afronta ao princípio da anterioridade, disposto no art. 29, inc. VI, da CF.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **artigo 33, inciso III, alínea ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar), e **§1º** (reincidência) com proposta de aplicação de **multa**, conforme **artigos 36, parágrafo único, e 104, incisos I** (contas julgadas irregulares de que não resulte débito), **II** (ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar) e **VI** (reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas), todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.3** - inoperante Sistema de Controle Interno (desatendimento ao art. 74 da CF), que, mesmo ocupado por quatro servidores, produziu relatórios padronizados, deixando de apontar diversas ocorrências objetadas nestes autos, além de alguns dos servidores participam também de outras comissões mitigando a necessária segregação de funções;
2. **Item B.1.1** - previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa ao art. 30 da Lei 4.320/1964 c/c art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal e princípio da exatidão orçamentária e, ainda,



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcACq



- subvertendo o cálculo das despesas com folha de pagamento;
- Item B.5.1.a** - cargos em comissão cujas atribuições não se coadunam com os preceitos do art. 37, inc. V, da CF;
 - Item B.5.1.b** - requisitos de escolaridade de cargos em comissão não se amoldam aos termos do Comunicado SDG 32/2015 e à jurisprudência deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;
 - Item B.5.2.1** - concessão de inúmeras gratificações desprovidas de critérios objetivos; atribuições de algumas comissões já são inerentes a cargos ocupados por servidores efetivos; demasiado número de servidores, inclusive ocupantes de cargos em comissão; vultosos dispêndios, em desatendimento aos princípios constitucionais dos arts. 37, e 70 da CF (REINCIDÊNCIA);
 - Item B.5.2.2** - concessão de *Adicional para diferença de caixa* sem justificativas razoáveis para tais pagamentos bem como as atribuições da servidora ocupante do setor não contemplam o pagamento e recebimento em moeda corrente;
 - Item B.5.3** - indevida concessão de Revisão Geral Anual aos Vereadores, em afronta ao princípio da anterioridade, disposto no art. 29, inc. VI, da CF.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão da Vereança, especialmente nos seguintes pontos:

- Item B.5.1.c** - adequa o instrumento normativo empregado para estabelecer a concessão de Revisão Geral Anual aos servidores, de forma a respeitar o artigo 37, inc. X, da CF;
- Item D.1** - promova o total saneamento das falhas apontadas quanto à disponibilização do portal eletrônico, implementando os ajustes que forneçam maior transparência a fim de dar correto cumprimento aos comandos da Lei de Acesso à Informação e art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁸.

É o parecer.

São Paulo, 08 de setembro de 2021.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-37

¹⁸ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:
VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.
§1º. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/2OQcACq



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE BEBEDOURO
FORO DE BEBEDOURO
3ª VARA
AVENIDA OSVALDO PERRONI, 218, Bebedouro - SP - CEP 14706-136

SENTENÇA

Processo Digital nº: **1001336-05.2020.8.26.0072**
 Classe - Assunto: **Ação Popular - Ato Lesivo ao Patrimônio Artístico, Estético, Histórico ou Turístico**
 Requerente: **Bruno Cesar Castro Cunha**
 Requerido: **Mariangela Ferraz Mussolini e outros**

CONCLUSÃO:

Nesta data faço estes autos conclusos ao Exmo. Sr. Dr. João Carlos Saud Abdala Filho, MM. Juiz de Direito Titular da 3ª Vara Judicial desta Comarca. Bebedouro/SP, 09 de novembro de 2020. Eu, _____, Carlos Eduardo Favero Iglessias, Matrícula nº 358.956, Assistente Judiciário.

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **JOAO CARLOS SAUD ABDALA FILHO**

Vistos.

Relatório

THAIS PEREIRA POLO e BRUNO CÉSAR CASTRO CUNHA ajuizaram a presente "**AÇÃO POPULAR COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**" em face de **FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE BEBEDOURO, CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO, FERNANDO GALVÃO MOURA, JOSÉ BAPTISTA DE CARVALHO NETO, CARLOS RENATO SEROTINE, FERNANDO JOSÉ PIFFER, JORGE EMANOEL CARDOSO ROCHA, JULIANO CESAR RODRIGUES, MARIANGELA FERRAZ MUSSOLINI, NASSER JOSÉ DELGADO ABDALLAH, PAULO HENRIQUE IGNÁCIO PEREIRA, ROGÉRIO ALVES MAZZONETTO, SEBASTIANA MARIA RIBEIRO TAVARES, SILVIO DELFINO e ARTUR ERNESTO HENRIQUE**, todos qualificados nos autos. Alegaram em síntese que: a) em 27/06/2016, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Bebedouro aprovou e promulgou a Resolução Legislativa nº 160 de 27/06/2016, em que definiu os valores dos subsídios dos vereadores para a legislatura seguinte (2017/2020), cujos valores aprovados foram para os Vereadores de R\$ 5.796,82 e para o Presidente da Câmara de R\$ 7.535,87; b) no artigo 2º da referida resolução ficou determinado que haveria revisões gerais anuais, aos subsídios dos agentes políticos, mediante ato da Mesa Diretora da Câmara Municipal; c) em 25/01/2018, sob a Presidência de José Baptista de Carvalho Neto, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Bebedouro aprovou e promulgou a Resolução Legislativa nº 164, em que determinou Revisão Geral Anual (RGA) de 2,95% sobre os subsídios dos vereadores, com vigência retroativa à partir de 1º de janeiro de 2018; d) em 21/01/2019, sob a Presidência de Carlos Renato Serotine, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Bebedouro aprovou e promulgou a Resolução Legislativa nº 166, em que determinou Revisão Geral Anual (RGA) de 3,75% sobre os subsídios dos vereadores, com vigência retroativa à partir de 1º de janeiro de 2019; e) em 20/01/2020, sob a Presidência de Carlos Renato Serotine, a Mesa Diretora da Câmara Municipal

1001336-05.2020.8.26.0072 - lauda 1



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE BEBEDOURO

FORO DE BEBEDOURO

3ª VARA

AVENIDA OSVALDO PERRONI, 218, Bebedouro - SP - CEP 14706-136

de Bebedouro aprovou e promulgou a Resolução Legislativa nº 169, em que determinou Revisão Geral Anual (RGA) de 4,31% sobre os subsídios dos vereadores, com vigência retroativa à partir de 1º de janeiro de 2020; f) o Município de Bebedouro (Fazenda Pública Municipal de Bebedouro) e a Câmara Municipal de Bebedouro tem legitimidade passiva, pois são as entidades lesadas; g) o Prefeito Fernando Galvão Moura tem legitimidade passiva, pois é o responsável originário pelo poder de controle de legalidade (constitucionalidade); h) o ex-presidente (João Baptista de Carvalho Neto) e o atual presidente (Carlos Renato Serotine) da Câmara Legislativa Municipal têm legitimidade passiva, pois possuem as funções de legislação, administração e representação da Câmara Municipal; i) os vereadores são legitimados passivos pois se beneficiaram dos atos (aumentos); j) os aumentos dos subsídios na mesma legislatura afrontaram a moralidade administrativa; k) os aumentos dos subsídios na mesma legislatura foram ilegais, pois feriam o princípio constitucional da anterioridade da legislatura, em especial o artigo 29, inciso VI, da CF; l) os atos caracterizaram ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade; m) quanto a revisão geral anual houve afronta ao artigo 115, inciso XI, da Constituição do Estado de São Paulo; n) por força do artigo 144, combinado com o artigo 115, XI, todos da Constituição Estadual do Estado de São Paulo, os agentes políticos não possuem o direito subjetivo de aumentarem os seus subsídios sob o argumento de revisão geral anual; o) o objeto da presente ação não é contra a lei, em tese, e sim os seus efeitos (causa de pedir), os atos praticados baseados em lei que não deveria ser cumprida pela administração pública; p) é perfeitamente possível propor Ação Popular para atacar os efeitos concretos de leis inconstitucionais; q) com os aumentos, o Município está suportando uma lesão ao seu patrimônio de R\$ 7.476,76 por mês. Pleitearam tutela de urgência para que a Câmara Municipal imediatamente suspenda o pagamento à maior dos subsídios dos agentes políticos, retornando aos patamares previstos na Resolução nº 160/2016, aprovada na legislatura anterior. Requereram a condenação dos réus e beneficiários ao ressarcimento do patrimônio público lesado (fls. 01/35). Juntaram documentos (fls. 36/456).

Cota ministerial favorável a tutela de urgência (fls. 460/463).

Decisão de fls. 464/471 concedeu a tutela de urgência para determinar que a Câmara Municipal de Bebedouro/SP imediatamente suspendesse o pagamento excedente dos subsídios dos vereadores, retornando aos patamares previstos na Resolução nº 160/2016, aprovada na legislatura anterior, qual seja, R\$ 5.796,82 para os Vereadores e R\$ 7.535,87 para o Presidente da Câmara (fls. 44/45), a partir da intimação, sob pena de multa equivalente ao dobro do valor pago a mais para cada Vereador.

Citados e intimados pessoalmente (fls. 515/516, 517/518, 519/520, 521/522, 523/524, 525/526, 527/528, 533, 534, 535, 536, 541, 542 e 554), os Requeridos CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO, JOSÉ BAPTISTA DE CARVALHO NETO, CARLOS RENATO SEROTINE, FERNANDO JOSÉ PIFFER, JORGE EMANOEL CARDOSO ROCHA, JULIANO CESAR RODRIGUES, MARIANGELA FERRAZ MUSSOLINI, NASSER JOSÉ DELGADO ABDALLAH, PAULO HENRIQUE IGNÁCIO PEREIRA, ROGÉRIO ALVES MAZZONETTO, SEBASTIANA MARIA RIBEIRO TAVARES, SILVIO DELFINO e ARTUR ERNESTO HENRIQUE apresentaram contestação às fls. 555/568 sustentando em síntese que: a) houve agressão do princípio da segurança jurídica; b) conforme manual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) a Resolução é instrumento normativo adequado a fixação dos subsídios dos Vereadores; c) a auditoria do TCE as contas de 2018 avaliou que a revisão remuneratória se compatibilizava com a inflação dos 12 meses anteriores; d) a Revisão Geral Anual (RGA) trata-se de direito subjetivo do agente político; e) se sobreveio algum novo entendimento quanto a RGA envolvendo os vereadores da Câmara Municipal de Bebedouro, ele

1001336-05.2020.8.26.0072 - lauda 2



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE BEBEDOURO

FORO DE BEBEDOURO

3ª VARA

AVENIDA OSVALDO PERRONI, 218, Bebedouro - SP - CEP 14706-136

deve ser aplicado apenas na próxima legislatura - 2021/2024; f) condicionar a fixação dos subsídios dos Vereadores à sanção ou veto do Prefeito causaria flagrante interferência do Poder Executivo no Legislativo, violando-se o artigo 2º da Constituição Federal; g) a Câmara Municipal é que detém autonomia, ou competência privativa para a fixação de tais subsídios, sem qualquer espécie de interferência do Poder Executivo; h) a fixação dos subsídios dos Vereadores deve ocorrer por "lei específica", ou seja, a Resolução, tal como prevista no inciso VII, do artigo 59, da CF, justamente para não ficar na dependência de sanção ou veto do Poder Executivo, como ocorreria com a lei, tudo isso em homenagem à princípio da independência e harmonia que deve existir entre os Poderes; i) enquanto a Resolução nº 160/2016 estiver em vigor, não há que se esperar outra conduta dos Réus, senão cumpri-la, até que sobrevenha sua eventual invalidação; j) considerando que o princípio da legislatura ou da anterioridade sempre esteve preservado e a necessidade de preservação também dos princípios da segurança jurídica e da irredutibilidade dos subsídios, o pleito é improcedente; k) o subsídio dos Vereadores tem caráter alimentar; l) a Resolução nº 160/2016 não foi objeto de qualquer impugnação de constitucionalidade e, assim, está em pleno vigor; m) quem cumpre a lei não comete ilícito; n) os Réus agiram de boa-fé ao receberem seus subsídios conforme determina a Resolução nº 160/2016, não sendo justo determinar que restituam verba de caráter alimentar. Por fim, requereram a improcedência dos pedidos. Juntaram documentos (fls. 569/652).

Citados e intimados pessoalmente (fls. 529/530, 531/532 e 547/553), os Requeridos FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE BEBEDOURO e FERNANDO GALVÃO MOURA apresentaram contestação às fls. 654/658, alegando preliminarmente ilegitimidade passiva de ambos, pois não possuem qualquer ingerência ou relação com os atos formulados na inicial, a legislação foi feita unicamente pela Câmara e os vereadores, bem como não foram beneficiários dos atos impugnados. No mérito, sustentaram em síntese que não foi o Executivo que procedeu com tais atos, os mesmos não são passíveis de controle de constitucionalidade ou legalidade, bem como não possuem natureza normativa (interna corporis), que é de iniciativa e aprovação da própria Câmara, via sua Mesa Diretora. Não juntaram documentos.

Instados a tanto (fls. 659 e 663), os Autores não apresentaram réplica (certidão de fl. 664).

Decisão de fl. 665 determinou a verificação e certificação se todos os Requeridos foram citados e apresentaram contestação, bem como que o Ministério Público se manifestasse.

Certificado que todos os Requeridos foram citados e apresentaram contestação (fl. 675).

Parecer ministerial pela parcial procedência dos pedidos, apenas para em razão da inconstitucionalidade das Resoluções nº 164/2018, 166/2019 e 169/2020 da Câmara Municipal de Bebedouro, ser declarado nulo o "reajuste/reposição" salarial nos subsídios do Vereadores de Bebedouro, devendo o valores dos subsídios retornarem aos patamares previstos na Resolução nº 160/2016, aprovada na legislatura anterior, ressalvada a impossibilidade da repetição dos valores recebidos de boa-fé (fls. 679/687).

Eis o que de importante a relatar.

Fundamentação

1001336-05.2020.8.26.0072 - lauda 3



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE BEBEDOURO

FORO DE BEBEDOURO

3ª VARA

AVENIDA OSVALDO PERRONI, 218, Bebedouro - SP - CEP 14706-136

Procedo ao julgamento do feito nos termos do artigo 355, inciso I, do CPC, pois trata-se de questão de direito, resolvida pela prova documental já acostada nos autos.

Ato contínuo, **afasto a preliminar de ilegitimidade passiva sustentada pelos Requeridos Fazenda Pública Municipal de Bebedouro e Fernando Galvão Moura (fls. 655/656)**, pois a lesão foi causada em detrimento do patrimônio municipal e conforme o artigo 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), o Município e o Prefeito, após a citação da ação principal poderão na defesa do interesse público, absterem-se de contestar o pedido ou poderão atuarem ao lado da parte autora.

Ademais, observo que os Autores são legitimados para o polo passivo, nos termos do artigo 1º, caput e seus parágrafos, da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), além de que, conforme documentos de fls. 36/43, são advogados regularmente inscritos nos quadros da OAB/SP e estão em pleno gozo de seus direitos políticos.

Além do que, quanto ao polo passivo, consigno que embora a Câmara Municipal não possua personalidade jurídica, nos termos da Súmula 525 do STJ ("*A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.*"), ela detém personalidade judiciária, podendo atuar em juízo, para defender seus interesse próprios e específicos.

Dessa forma, diante das considerações acima, afastada a preliminar e não havendo prejudiciais e/ou outras preliminares, atesto a presença dos pressupostos processuais e condições da ação, bem como passo ao mérito.

De plano consigo que não há inadequação da via eleita (ação popular) para a presente demanda, já que, em que pese a causa de pedir seja a inconstitucionalidade da lei e atos municipais em relação à Constituição Federal, o pedido principal é de ressarcimento ao patrimônio público lesado.

E a Constituição Federal assim dispõe no artigo 5º, inciso LXXIII: "*qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência*".

Dessa forma, o que se visa é anular ato lesivo ao patrimônio público, qual seja, aumento ilegal de subsídios.

A ação popular é uma ação de índole constitucional que permite a aferição dos atos normativos sob o prisma da legalidade constitucional. Neste sentido, cita-se recentíssimo julgado do E. TJSP:

*"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. Prefeitura Municipal de São Simão. Agentes políticos. Lei Municipal que autorizou a revisão anual dos subsídios dos vereadores e do Presidente da Câmara Municipal. **Preliminar de Inadequação da via eleita rejeitada pelo juízo agravado. Possibilidade do manejo da ação popular para questionamento da legalidade de ato normativo calcado em lei municipal possivelmente inconstitucional. Inconstitucionalidade que constitui mera causa de pedir e não o pedido***

1001336-05.2020.8.26.0072 - lauda 4



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE BEBEDOURO

FORO DE BEBEDOURO

3ª VARA

AVENIDA OSVALDO PERRONI, 218, Bebedouro - SP - CEP 14706-136

remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, observado o disposto na Constituição Federal;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Assim, nos termos da Constituição Estadual, **somente os servidores públicos têm direito a revisão anual geral e para tal revisão há necessidade de lei específica. E os vereadores são agentes políticos, bem como resolução normativa não é lei.**

Ademais e principalmente, conforme já consignado, o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal determina que "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 (...)".

Dessa forma, **tal dispositivo elege o princípio constitucional da anterioridade da fixação dos subsídios na mesma legislatura, que veda que os vereadores aumentem seus subsídios na mesma legislatura.**

Com efeito, o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal determina que os seus subsídios devem ser fixados de uma legislatura para outra, acrescentando, ainda, limites máximos segundo paradigmas relacionados com os subsídios de Deputados Estaduais e a população representada pelos edis.

Deste modo, o valor dos subsídios deve ser fixado de uma legislatura para outra, ou seja, até o ano anterior ao início da nova legislatura, sem modificações durante o seu curso.

Deve ser observado nesta situação **o princípio constitucional da anterioridade da fixação de subsídios, que não pode ser manipulado ou desfigurado por artifícios jurídicos.**

Neste sentido, vem a jurisprudência:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. Agentes políticos. Lei Municipal que autorizou a revisão anual dos subsídios dos agentes políticos. Presença do fumus boni iuris e do periculum in mora. Precedentes do STF e deste Colendo Órgão Especial que vedam a referida revisão anual. Manutenção da decisão agravada. Agravo não provido." (TJSP; Agravo de Instrumento 2277896-43.2019.8.26.0000; Relator (a): Paulo Galizia; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Jaboticabal - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 03/02/2020; Data de Registro: 05/02/2020).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigos 2º e 3º da Lei 3.626/2016, 1º da Lei 3.675/2017 e 1º da Lei 3.844/2019, todas do Município de Diadema, as quais estabeleceram a vinculação da revisão anual dos subsídios de agentes políticos (vereadores) à revisão geral e anual dos servidores públicos daquela municipalidade, com aplicação efetiva dos

1001336-05.2020.8.26.0072 - lauda 6



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE BEBEDOURO

FORO DE BEBEDOURO

3ª VARA

AVENIDA OSVALDO PERRONI, 218, Bebedouro - SP - CEP 14706-136

índices de 2,45% em 2017 e 4,58% em 2019 na mesma legislatura – REVISÃO ANUAL DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS – Valor que deve ser fixado na legislatura anterior para ser imutável na posterior – Inadmissibilidade, ainda, de vinculação à revisão geral e anual dos servidores – Ofensa direta aos preceitos dos artigos 37, inciso X e 39, § 4º, da Constituição Federal, bem como dos artigos 115, incisos XI e XV da Constituição Estadual. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial – MODULAÇÃO – Necessidade de modulação de efeitos na forma do artigo 27 da Lei 9.868/99 para se evitar insegurança jurídica, vedando-se repetição dos valores percebidos de boa-fé pelos vereadores até a concessão da antecipação da tutela nesta ação, com aplicação de efeitos 'extunc', ou seja, com retroação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade desde a vigência dos citados dispositivos – Ação julgada procedente, com modulação.". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2183674-83.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/03/2020; Data de Registro: 11/03/2020).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pedido de declaração de inconstitucionalidade em face das "expressões 'vereadores e do Presidente' constantes do artigo 1º da Lei n. 02, de 01 de fevereiro de 2.017, do artigo 2º da Lei n. 03, de 30 de janeiro de 2.018, e do artigo 2º da Lei n. 02, de 22 de janeiro de 2.019, todas do Município de Rancharia" – Alegação de inexistência do direito à revisão geral anual aos agentes políticos parlamentares municipais e inadmissibilidade da vinculação do índice de revisão anual aplicável aos servidores públicos municipais à revisão do subsídio de agentes políticos – Inconstitucionalidade porque: (i) inaplicável aos Vereadores o permissivo constitucional de revisão anual dos subsídios, prevista no artigo 37, X, da CF; (ii) vedada a vinculação à revisão dos vencimentos e proventos dos servidores públicos; (iii) deveria ser procedida mediante Resolução da edilidade (art. 29, inciso V, da CF) – Ação julgada procedente.". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2205857-48.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/02/2020; Data de Registro: 27/02/2020).

"IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADORES. AUMENTO DE SUBSÍDIO NA MESMA LEGISLATURA. INCABÍVEL. Ofensa à Constituição Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade que declarou inconstitucionais os artigos da Lei Orgânica Municipal que autorizavam o reajuste anual dos subsídios dos vereadores. Votação e percepção que já configurariam a improbidade. Réus que, mesmo após oportunidade de devolução dos valores por meio de TAC com o Ministério Público, recusaram-se a realizar o ressarcimento. Afastadas, contudo, as sanções de suspensão dos direitos políticos e de proibição do direito de contratar com o poder público. Possibilidade de se abater os valores já depositados em juízo do quanto devido a título de ressarcimento. Recurso provido em parte.". (TJSP; Apelação Cível 0004117-07.2009.8.26.0491; Relator (a): Marcelo Semer; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Rancharia - 1ª

1001336-05.2020.8.26.0072 - lauda 7



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE BEBEDOURO

FORO DE BEBEDOURO

3ª VARA

AVENIDA OSVALDO PERRONI, 218, Bebedouro - SP - CEP 14706-136

Vara; Data do Julgamento: 01/07/2019; Data de Registro: 02/07/2019).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO POPULAR – Tutela de urgência – Afastamento das Leis nº 6.141/2017 e 6.200/2018, do Município de Jacareí, que reajustaram os subsídios dos Secretários Municipais para os exercícios 2017 e 2018 – Impossibilidade – Embora o cargo em questão seja de natureza política, o C. Órgão Especial deste Tribunal de Justiça já se manifestou em diversos precedentes no sentido de não há vedação constitucional à revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo, proibição esta que se dirige apenas aos Vereadores, consoante se infere do artigo 29, VI, da Constituição Federal, que devem observância à regra da legislatura – Ausência dos requisitos legais para a concessão da medida pleiteada – Recurso desprovido." (TJSP; Agravo de Instrumento 2209695-96.2019.8.26.0000; Relator (a): Osvaldo de Oliveira; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de Jacareí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/02/2020; Data de Registro: 27/02/2020).

Por fim, cabe destacar o ensinamento doutrinário: *"Atos ilegais, eivados de ilegalidade em sua origem, não geram aquisição de direitos. Consequentemente, torna-se ininvocável direito adquirido com fundamento em ato ilegal. Com maior razão, não pode haver adquirido contra preceito constitucional"* (JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, CONSTITUIÇÃO FEDERAL ANOTADA, 2ª ed, SARAIVA, 1986, p. 431).

Sendo assim, como as Resoluções Legislativas nº 164/2018 (fl. 46), 166/2019 (fl. 47) e 169/2020 (fl. 48) majoraram os subsídios dos Vereadores e Presidente da Câmara Legislativa Municipal sob a denominação de "revisão salarial anual" na mesma legislatura, tais aumentos são ilegais, bem como tais normas são inconstitucionais e lesivas ao patrimônio público.

Por outro lado, com em relação aos valores percebidos pelos Vereadores até a intimação da concessão da tutela de urgência, tais possuem caráter alimentar e principalmente se deram de boa-fé e, assim, são irrepetíveis, não podendo o provimento jurisdicional determinar que sejam devolvidos. Neste sentido são as jurisprudências anteriores e a abaixo citada:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE GRATIFICAÇÕES DEVIDAS AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE MACEDÔNIA (...). 4 PREVISÃO DE FIXAÇÃO POR ATO REGULAMENTAR DOS VALORES DA GRATIFICAÇÃO PELO EXERCÍCIO DE DIREÇÃO OU CHEFIA E DA GRATIFICAÇÃO POR REGIME ESPECIAL DE TRABALHO. Impossibilidade. Violação à reserva de lei formal e aos princípios constitucionais da Administração Pública. Ofensa aos artigos 24, § 2º, 1, 111 e 128 da Constituição Estadual. Precedentes. Inconstitucionalidade dos §§ 1ºs dos artigos 70 e 79 da Lei Complementar n. 8/92, do Município de Macedônia. Ressalva apenas quanto à irrepetibilidade dos valores percebidos de boa-fé até a data deste julgamento. Ação julgada parcialmente procedente, com observação." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2264118-06.2019.8.26.0000, rel.Des.

1001336-05.2020.8.26.0072 - lauda 8



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE BEBEDOURO
FORO DE BEBEDOURO
3ª VARA
 AVENIDA OSVALDO PERRONI, 218, Bebedouro - SP - CEP 14706-136

Moacir Peres, Órgão Especial, j. 24/06/2020).

Portanto, é de rigor a parcial procedência dos pedidos, apenas para reconhecer a inconstitucionalidade das resoluções legislativas lesivas ao patrimônio público (nº 164/2018, 166/2019 e 169/2020) e suspender os reajustes/reposições nelas previstas nos subsídios dos Vereadores, ressalvada a impossibilidade da restituição dos valores recebidos de boa-fé (até a intimação da concessão da tutela de urgência).

Neste sentido foi o parecer ministerial de fls. 679/687.

Dispositivo

Ante ao exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos constantes nesta ação popular, apenas para reconhecer a inconstitucionalidade das resoluções legislativas lesivas ao patrimônio público da Câmara Municipal de Bebedouro/SP (nº 164/2018, 166/2019 e 169/2020), bem como declarar nulo e suspender os reajustes/reposições nelas previstas nos subsídios dos Vereadores, retornando aos patamares previstos na Resolução nº 160/2016, a partir da intimação da concessão da tutela de urgência, confirmando e tornando definitiva a tutela de urgência concedida às fls. 464/474.**

E por consequência, **JULGO EXTINTO O FEITO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, com fulcro no artigo 487, inciso I, do CPC.

Diante da sucumbência parcial pelos Autores (quanto à restituição dos valores) e pelos Réus (quanto ao pedido principal) e que não houve sucumbência para os Requeridos Fazenda Pública Municipal de Bebedouro e Fernando Galvão Moura (pois são os representantes do patrimônio público lesado), bem como em observância da isenção dos Autores quanto ao pagamento de custas e despesas processuais (pois não houve comprovação de má-fé) e do disposto no artigos 10 e 12 da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), condeno APENAS os Requeridos JOSÉ BAPTISTA DE CARVALHO NETO, CARLOS RENATO SEROTINE, FERNANDO JOSÉ PIFFER, JORGE EMANOEL CARDOSO ROCHA, JULIANO CESAR RODRIGUES, MARIANGELA FERRAZ MUSSOLINI, NASSER JOSÉ DELGADO ABDALLAH, PAULO HENRIQUE IGNÁCIO PEREIRA, ROGÉRIO ALVES MAZZONETTO, SEBASTIANA MARIA RIBEIRO TAVARES, SILVIO DELFINO e ARTUR ERNESTO HENRIQUE solidariamente ao pagamento de 50% das custas e despesas processuais e honorários advocatícios em favor do patrono da parte autora, os quais fixo em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do artigo 85, § 8º, do CPC.

Aqui observo que em razão do disposto nas Leis Estaduais nº 4.592/1985 e nº 11.608/2003, os Requeridos Fazenda Pública Municipal de Bebedouro e Câmara Municipal de Bebedouro são isentos do pagamento de custas e despesas processuais.

Nos termos do artigo 19 da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), em razão a parcial procedência dos pedidos, ou seja, que houve improcedência de um pedido, esta sentença está sujeita ao reexame necessário.

Oportunamente, com o trânsito em julgado desta sentença, certifique-se e arquivem-se os autos com as cautelas de praxe.

Ciência ao Ministério Público.

1001336-05.2020.8.26.0072 - lauda 9



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE BEBEDOURO

FORO DE BEBEDOURO

3ª VARA

AVENIDA OSVALDO PERRONI, 218, Bebedouro - SP - CEP 14706-136

P. I. C.

Bebedouro, 20/01/2021.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2020.0000850809

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2095413-11.2020.8.26.0000, da Comarca de Bebedouro, em que são agravantes CÂMARA MUNICIPAL DE BEBEDOURO, MARIANGELA FERRAZ MUSSOLINI, ARTUR ERNESTO HENRIQUE, SILVIO DELFINO, SEBASTIANA MARIA RIBEIRO TAVARES, ROGÉRIO ALVES MAZZONETTO, PAULO HENRIQUE IGNÁCIO PEREIRA, NASSER JOSÉ DELGADO ABDALLAH, FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE BEBEDOURO, JULIANO CESAR RODRIGUES, JORGE EMANOEL CARDOSO ROCHA, FERNANDO JOSÉ PIFFER, CARLOS RENATO SEROTINE, JOSÉ BAPTISTA DE CARVALHO NETO e FERNANDO GALVÃO MOURA, são agravados THAIS PEREIRA POLO e BRUNO CESAR CASTRO CUNHA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA (Presidente) e ISABEL COGAN.

São Paulo, 16 de outubro de 2020.

SPOLADORE DOMINGUEZ

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 13106

Agravo de Instrumento nº 2095413-11.2020.8.26.0000

Comarca: Bebedouro

Agravantes: Câmara Municipal de Bebedouro e outros

Agravados: Bruno Cesar Castro Cunha e Thais Pereira Polo

Interessado: Município de Bebedouro

MM. Juiz: João Carlos Saud Abdala Filho

AGRAVO DE INSTRUMENTO – DEFERIMENTO DE TUTELA DE URGÊNCIA – AÇÃO POPULAR. Decisão que deferiu a tutela de urgência, para determinar que a Câmara Municipal de Bebedouro/SP suspenda o pagamento de parte dos subsídios dos vereadores, retornando aos patamares previstos na Resolução nº 160/2016, quais sejam, R\$ 5.796,82 para os Vereadores, e R\$ 7.535,87 para o Presidente da Câmara, sob pena de multa – Concessão de “revisão salarial anual” aos subsídios dos vereadores do município, com alterações entrando em vigência na mesma legislatura – Indicada violação ao princípio da anterioridade (art. 29, inciso VI da Constituição Federal), através da majoração retroativa daqueles subsídios – Precedente desta C. Câmara e do A. STF – Não infirmada a probabilidade do direito e o perigo especial na demora (art. 300, “caput”, do CPC) alegado pelos agravados – Decisão mantida.

– Recurso desprovido.

Trata-se de agravo de instrumento, sem pedido de efeito suspensivo ou ativo, interposto pela Câmara Municipal de Bebedouro e outros, contra a r. decisão de fls. 464/471 dos autos originários, proferida nos autos de ação popular movida por Bruno Cesar Castro Cunha e Thais Pereira Polo, que, deferindo a tutela de urgência requerida, determinou que a Câmara Municipal de Bebedouro/SP suspenda o pagamento de parte dos subsídios dos vereadores, retornando aos patamares previstos na Resolução nº 160/2016, quais sejam, R\$ 5.796,82 para os Vereadores, e R\$ 7.535,87 para o Presidente da Câmara, sob pena de multa.

Inconformados, alegam os agravantes, em síntese, que “em 2016 o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou o *MANUAL BÁSICO* relativo à *REMUNERAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS* orientando o que a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RESOLUÇÃO é instrumento normativo adequado à fixação dos subsídios dos Vereadores e, acerca da RGA - REVISÃO GERAL ANUAL aos Vereadores, que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X) [...] Mesa Diretora (art. 19, II, da Lei Orgânica do Município de Bebedouro), atenta ao art. 19, II, da CF/88 e levando em conta o PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO e a PRESUÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE das leis, limitou-se a cumprir determinação contida na Resolução nº 160/2016 e baixou os ATOS nº 33/2018, 34/2019 e 36/2020 implementando as RGA – REVISÕES GERAIS ANUAIS, sem que os atuais Edis tenham 'legislado em causa própria' (fls. 4 e 6 – sic).

Pretende, com tais argumentos, o provimento do recurso, “com a REFORMA da decisão que deferiu a tutela de urgência, de modo que o processo tenha seu desenvolvimento regular e que somente após o trânsito em julgado da sentença nele prolatada venham a surtir os efeitos respectivos” (fl. 11 – sic).

Ausente pedido de efeito suspensivo ou ativo (fls. 187/189); com contraminuta (fls. 191/196), e parecer da D. Procuradoria de Justiça, pelo não provimento do recurso (fls. 203/213), os autos tornaram conclusos (fl. 214).

Eis o breve relato.

O recurso não comporta provimento.

Trata-se, o processo originário, de ação popular, na qual os autores alegam que “[em] 25 de janeiro de 2018, [...] a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Bebedouro aprovou e promulgou a Resolução Legislativa n. 164, em que determinou Revisão Geral Anual (RGA) de 2,95% sobre os subsídios dos vereadores, com vigência retroativa à partir de 1º de janeiro de 2018 [...] em 21 de janeiro de 2019, [...] a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Bebedouro aprovou e promulgou a Resolução Legislativa n. 166, em que determinou Revisão Geral Anual (RGA) de 3,75% sobre os subsídios dos vereadores, com vigência retroativa à partir de 1º de janeiro de 2019 [...] em 20 de janeiro de 2020, [...] a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Bebedouro aprovou e promulgou a Resolução Legislativa n. 169, em que determinou Revisão Geral Anual (RGA) de 4,31% sobre os subsídios



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dos vereadores, com vigência retroativa à partir de 1º de janeiro de 2020 [...] se não bastasse os Nobres Edis legislares em causa própria, violando o princípio da moralidade administrativa, no mesmo ato, ainda feriu de morte outros princípios constitucionais, tal como o princípio da anterioridade, que no caso é tipicamente chamado de 'regra da legislatura', ou seja, art. 29, VI, da CF" (fls. 4/17 dos autos originários).

Pretendem, em tutela de urgência, *“que a Câmara Municipal se abstenha ao pagamento de valores superiores ao estipulado na Resolução n. 160/2016, aprovada na legislatura anterior”* (fls. 30/31 dos autos originários).

Insurgem-se, pois, os agravantes (corrêus), contra a seguinte decisão interlocutória:

“[...]”

Para a concessão liminar da tutela provisória de urgência, o artigo 300, caput, do Código de Processo Civil exige a prova pré-constituída das alegações do impetrante (probabilidade do direito), além do risco de grave dano (perigo da demora).

Primeiramente, cabe registrar que, a priori, não vislumbro inadequação da via eleita (ação popular) para a presente demanda, já que, em que pese a causa de pedir seja a inconstitucionalidade da lei e atos municipais em relação à Constituição Federal, o pedido principal é de ressarcimento ao patrimônio público lesado.

A Constituição Federal assim dispõe no art. 5º, inciso LXXIII: 'qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência'.

Portanto, o que se visa é anular ato lesivo ao patrimônio público, qual seja, aumento ilegal de subsídios.

A ação popular é uma ação de índole constitucional



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que permite a aferição dos atos normativos sob o prisma da legalidade constitucional.

[...]

A questão principal a ser discutida nestes autos é a possibilidade de aumento dos subsídios, mesmo que sob a infundada alegação de reajuste anual, em discrepância com o estabelecido pelo artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, que estabelece o princípio da anterioridade da fixação de subsídios.

E no caso dos autos, a Resolução Legislativa nº 160 de 27/06/2016 definiu os valores dos subsídios dos vereadores para a legislatura seguinte (2017/2020), sendo de R\$ 5.796,82 para os Vereadores e de R\$ 7.535,87 para o Presidente da Câmara (fls. 44/45).

Já as Resoluções Legislativas nº 164/2018 (fl. 46), 166/2019 (fl. 47) e 169/2020 (fl. 48) majoraram os subsídios dos Vereadores e Presidente da Câmara Legislativa Municipal sob a denominação de 'revisão salarial anual'.

Contudo, determina a Constituição Estadual do Estado de São Paulo em seus artigos 115, incisos, XI e XV e 144, que:

Artigo 115 - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

XI - a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data e por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso;

XV - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, observado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

o disposto na Constituição Federal;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Dessa forma, nos termos da Constituição Estadual, somente os servidores públicos tem direito a revisão anual geral e para tal revisão há necessidade de lei específica. E os vereadores são agentes políticos, bem como resolução normativa não é lei.

Ademais e principalmente, conforme já consignado, o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal determina que '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 (...)'

Dessa forma, tal dispositivo elege o princípio constitucional da anterioridade da fixação dos subsídios na mesma legislatura, que veda que os vereadores aumentem seus subsídios na mesma legislatura.

E o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, aplicável aos Vereadores e também aos Prefeitos, aos Vice-Prefeitos e aos Secretários dos Municípios (RE 229.122 AgR/RS, relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe 19/12/2008), determina que os seus subsídios devem ser fixados de uma legislatura para outra, acrescentando, ainda, limites máximos segundo paradigmas relacionados com os subsídios de Deputados Estaduais e a população representada pelos edis.

Desta forma, o valor dos subsídios deve ser fixado de uma legislatura para outra, ou seja, até o ano anterior ao início da nova legislatura, sem modificações durante o seu curso.

Deve ser observado nesta situação o princípio constitucional da anterioridade da fixação de subsídios, que não pode ser



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

manipulado ou desfigurado por artifícios jurídicos. [...]

Deste modo, como as Resoluções Legislativas nº 164/2018 (fl. 46), 166/2019 (fl. 47) e 169/2020 (fl. 48) majoraram os subsídios dos Vereadores e Presidente da Câmara Legislativa Municipal sob a denominação de 'revisão salarial anual' na mesma legislatura, tais aumentos são ilegais e imorais, restando configurada a probabilidade do direito.

Ademais, o risco de grave dano (perigo da demora) advém das prejuízos que suportarão o Município e a Câmara Municipal de Bebedouro/SP pagando valores indevidos a seus vereadores até o julgamento da presente ação.

Por fim, o Ministério Público foi favorável a tutela de urgência (fls. 460/463).

Portanto, ante ao exposto, DEFIRO a tutela de urgência para determinar que a Câmara Municipal de Bebedouro/SP imediatamente suspenda o pagamento excedente dos subsídios dos vereadores, retornando aos patamares previstos na Resolução nº 160/2016, aprovada na legislatura anterior, qual seja, R\$ 5.796,82 para os Vereadores e R\$ 7.535,87 para o Presidente da Câmara (fls. 44/45), a partir da intimação desta decisão, sob pena de multa equivalente ao dobro do valor pago a mais para cada Vereador.

Intime-se com urgência o Presidente da Câmara Municipal para que imediatamente cumpra a presente decisão.

2) Citem-se e intimem-se pessoalmente todos os Requeridos, com as cautelas de praxe. SERVIRÁ A PRESENTE DECISÃO COMO MANDADO E OFÍCIO. Ciência ao Ministério Público.

Int.” (fls. 464/471 dos autos originários – destaques nossos)

Pois bem.

De proêmio, observo que, no presente recurso, a análise se cingirá à presença, ou não, dos requisitos legais para a concessão da medida de urgência pleiteada, sem avançar na questão de fundo da demanda originária, evitando-se, com isso, a supressão de instância.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dispõe o artigo 300 do Código de Processo Civil de 2015:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

E, compulsando os autos, observa-se que estão presentes a probabilidade do direito e o perigo de dano, que são os requisitos necessários à concessão da medida de urgência pleiteada pelos autores, ora agravados.

Com efeito, a controvérsia está relacionada à possibilidade de “revisão geral anual” dos subsídios dos vereadores da Câmara Municipal de Bebedouro, com alterações vigentes para a mesma legislatura, inclusive com efeitos retroativos.

Relativamente aos subsídios devidos àqueles agentes políticos, dispõem os artigos 29, VI, 37, X e XI, e 39, §4º, todos da Constituição Federal de 1988:

“Art. 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: [...]

***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*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

X - 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;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito [...]

Art. 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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.” (d. n.)

Nesse contexto, após leitura atenta dos autos subjacentes, em especial das Resoluções n.ºs. 164/2018, 166/2019 e 169/2020 da Câmara Municipal de Bebedouro (fls. 46/48 dos autos originários), e das folhas de pagamento dos vereadores daquele município, correspondentes aos anos de 2018, 2019 e 2020 (fls. 73/126 dos autos originários), verifica-se que, ao menos à primeira vista, efetivamente, houve violação do artigo 29, VI, da CF/88, haja vista que restou indicada a concessão de aumento de subsídios, sob a justificativa de “revisão salarial anual”, com vigência na mesma legislatura, inclusive com efeitos retroativos ao dia 1º de janeiro do ano que em publicada a respectiva “revisão salarial”, o que é vedado por aquele dispositivo constitucional.

Corroborando esse entendimento, há precedente desta C. Câmara e do A. Supremo Tribunal Federal:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. RESOLUÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINS. AUMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES NA MESMA LEGISLATURA. ILEGALIDADE. OCORRÊNCIA. Pretensão do autor popular objetivando reconhecer a ilegalidade da Resolução n.º 405, de 03.02.2014, bem como sua anulação, em decorrência de elevação ilegal da remuneração dos edis linenses na mesma legislatura. Sentença de procedência na origem. Preliminares – Ilegitimidade passiva da Câmara Municipal e litisconsórcio passivo necessário do Município de Lins. – Inocorrência. Câmara Municipal que ostenta



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*capacidade processual para defesa judicial de seus interesses institucionais e inerente às prerrogativas funcionais de seus membros. Personalidade jurídica que não se confunde com personalidade judiciária. Ausência de litisconsórcio passivo necessário. Revisão de subsídios dos vereadores que não vincula o Poder Executivo e nem se enquadra na hipótese do art. 47 do CPC. Preliminares rejeitadas. Mérito – Resolução promulgada pela Câmara Municipal que alterou e majorou os subsídios dos vereadores no mesmo exercício legislativo, em contrariedade com o art. 29, inc. VI, da CF/88, e o art. 85, do Regimento Interno da Câmara Municipal. Ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa. **Inaplicabilidade da regra geral prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, não se podendo falar, em relação aos subsídios dos vereadores, em 'revisão geral anual'. Precedentes jurisprudenciais. Sentença mantida. Recursos não providos.**” (Apelação Cível nº 1000878-24.2014.8.26.0322, Rel. DJALMA LOFRANO FILHO, j. 14.10.2015 – d. n.)*

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. VEREADORES. SUBSÍDIO. AUMENTO, DE FORMA RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a remuneração de Prefeito, de Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, em conformidade com



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

o art. 29, V, da Constituição Federal.

2. Caso em que inobservado o art. 29, V, da Carta Magna, pois os vereadores majoraram, de forma retroativa, sua remuneração.

3. *Agravo regimental desprovido.*” (RE 458.413–AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, 2ª Turma, DJe de 22.8.2013 – d. n.)

Nota-se, inclusive, que, conquanto os agravantes aleguem que “o órgão de auditoria - Tribunal de Contas - editou norma orientando a assim proceder” (fl. 9), o Manual Básico de Remuneração dos Agentes Políticos (fls. 132/167 deste instrumento), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, além de possuir natureza meramente administrativa, ressalva que “[a] interpretação que ainda prevalece no âmbito do e. Tribunal de Contas, assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X). [...] Contudo, o Poder Judiciário tem entendido, de maneira diversa, isto é, que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da Revisão Geral Anual, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo” (fls. 151/152 deste instrumento – d. n.).

No mais, conquanto aduzam, os agravantes, que “o agente político fica sem sua remuneração que, no caso de pequenos e médios municípios, representa o sustento financeiro dele e de sua família” (fl. 10), não se vislumbra o perigo especial na demora alegado, haja vista que a r. decisão agravada determinou a suspensão do pagamento do excedente dos subsídios dos vereadores, apenas, mantidos os pagamentos dos subsídios mensais no patamar fixado na Resolução nº 160/2016 (fls. 44/45 dos autos originários), quais sejam, R\$ 5.796,82 para os vereadores municipais, e R\$ 7.535,87 para o presidente da Câmara Municipal de Bebedouro.

Ainda, nesse sentido, não restou indicado, de forma minimamente concreta, que a referida suspensão afetará a subsistência dos agravantes e de suas famílias.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, não infirmada a probabilidade do direito e o perigo especial da demora alegados pelos agravados, impõe-se a manutenção da r. decisão agravada, sem prejuízo de ulterior análise, mais aprofundada, por ocasião da prolação da r. sentença na origem.

Para efeito de eventual prequestionamento, importa registrar que a presente decisão apreciou as questões postas no presente recurso sem violar a Constituição Federal ou qualquer lei infraconstitucional.

Observa-se, por fim, que eventuais embargos de declaração serão julgados em ambiente virtual (Resolução 549/2011, deste E. Tribunal de Justiça, com a redação dada pela Resolução 772/2017).

Ante o exposto, NEGA-SE PROVIMENTO ao recurso, como acima constou.

SPOLADORE DOMINGUEZ

Relator



Câmara Municipal de Bebedouro

Comprovante de Protocolo

Protocolo: 47492/2023

Data/Hora: 05/10/2023 10:02

Correspondência N° 392/2023

Autoria: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Assunto: Ofício CGC.ARG nº 1155/2023 - Encaminha decisão referente às contas do Legislativo Municipal de Bebedouro - exercício de 2020.

Isidiane

Assinatura / Carimbo