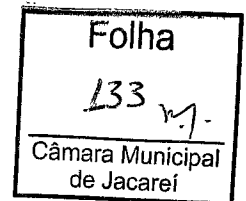


CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Projeto de Lei nº 018/2020



EMENTA: *Projeto de Lei de autoria da Mesa Diretora do Legislativo, que altera a Lei nº 5.930/2015, sobre a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Jacareí, a fim de reduzir a lotação do cargo de assessor político, e dá outras providências. Recomendações do Tribunal de Contas de São Paulo. Constitucionalidade. Legalidade. Precedentes Tribunal de Justiça de São Paulo.*

PARECER Nº 081/2020/SAJ/JACC

RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria da Mesa Diretora do Legislativo, neste biênio (2019/2020) composta pelos Vereadores *Abner de Madureira, Paulinho do Esporte e Sônia Patas da Amizade*, o qual visa reduzir a lotação do número de cargos de Assessor Parlamentar, bem como da outras providências no âmbito do Legislativo Municipal.

Em essência a propositura objetiva atender a reiteradas recomendações do Tribunal de Contas de São Paulo, que **desde 2011** tem pontuado que o número de cargos comissionados é desproporcional ao número de cargos efetivos, razão pela qual se faz necessária a redução daqueles, tudo nos termos da Constituição Federal, conforme detalha a justificativa e documentos que acompanham a propositura.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha

134 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

FUNDAMENTAÇÃO

Remetida a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos a fim de que seja examinada a pertinência constitucional, legal e jurídica da sobredita propositura, verifica-se que ela observa as regras formais do processo legislativo, em especial a de iniciativa, bem como acerca da matéria legislada pelo ente federado.

Como é cediço, nos assuntos referentes a estrutura interna do Legislativo local, a iniciativa da propositura é atribuída com exclusividade à Mesa Diretora, autora do projeto.

Outrossim, a propositura decorre do legítimo exercício da competência legislativa atribuída aos Municípios por expressa disposição Constitucional, face ao manifesto interesse local.

Superados tais aspectos, no que tange ao cerne da proposta, verifica-se claramente, pelos documentos que instruem o projeto, que o mesmo decorre de sucessivas determinações do Tribunal de Contas de São Paulo que, desde 2011, visam, em essência, o cumprimento das disposições da Constituição Federal no sentido de dar concretude a regra da investidura aos cargos públicos que, em regra, se dá por concurso público e, apenas excepcionalmente, pelo comissionamento.

Sem prejuízo, consigno que, em Câmara Municipal de porte e volume de servidores muito próximo ao da realidade local, ante a inércia da respectiva Casa Legislativa, foi promovida Ação Civil Público que determinou somente a manutenção de 01 (um) Assessor por Vereador, já transitada em julgado, conforme documentos anexos.

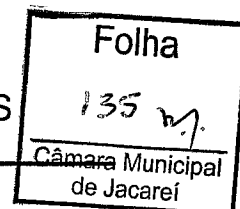
Por derradeiro, obtempero que a proposta não acarreta despesa, a qual, todavia, veio devidamente instruída com o respectivo Estudo de

Página 2 de 3



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Impacto Orçamentário, negativo na espécie, conforme dispõe a Lei Complementar Federal nº 101/2000, artigo 16, inciso I.

Deste modo, conclui-se pela possibilidade de válido prosseguimento da propositura em análise, ante sua conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

CONCLUSÃO

Com essas considerações, referido projeto reúne condições de prosseguir.

Da Comissão Permanente

O presente projeto, conforme determina o artigo 31 do Regimento Interno, deverá ser previamente apreciado pela Comissão Permanente de Constituição e Justiça, conforme art. 33, do RI.

Da votação

Não ocorrendo a hipótese prevista pelo artigo 45 do RI e, sendo o projeto encaminhado ao Plenário, sujeitar-se-á a apenas um turno de discussão e votação e dependerá do voto favorável da maioria simples para sua aprovação, sendo o voto, nominal, conforme determina o artigo 122, § 1º combinado com artigo 124, §§ 2º e 3º, inciso III, todos do Regimento Interno.

É o parecer, *sub censura*.

Jacareí, 20 de abril de 2020.

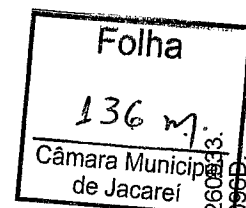
Jorge Alfredo Céspedes Campos

Secretário-Diretor Jurídico



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Excelentíssimo Juiz Cível de Santa Bárbara D'Oeste



O Ministério Público de São Paulo, por seu promotor de justiça que esta subscreve, vem à presença de Vossa Excelência propor **ação civil pública**, com **pedido liminar**, contra a Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste, CNPJ n. 046.422.408/0001-52, representada por seu presidente, com sede na Rodovia Luiz Ometto, 1001, Jardim Primavera, Santa Bárbara D'Oeste, CEP 13451-902, em razão do que passa a expor.

I – RESUMO DA DEMANDA

Através do inquérito civil n. 797/2015, investigou-se a necessidade de existência dos 57 cargos comissionados de assessor parlamentar na Câmara de Santa Bárbara D'Oeste e a natureza concreta das tarefas cotidianamente executadas pelos ocupantes destes postos. Para tanto, foram utilizados dois métodos: 1º) relacionou-se a quantidade de cargos de assessoria com a produção de trabalho da Câmara; 2º) ouviram-se todos os ocupantes dos postos - os assessores - para verificar o que fazem habitualmente.

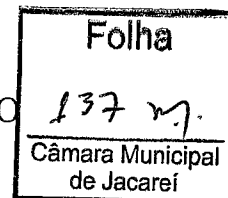
As conclusões são as seguintes:

- a) a quantidade de 57 (cinquenta e sete) assessores parlamentares é excessiva em face da produção de trabalho da Câmara, e é desproporcional em relação à quantidade de 64 (sessenta e quatro) cargos efetivos;
- b) a maior parte do trabalho dos assessores parlamentares é de índole operacional, técnica e burocrática, incompatível com o comissionamento;
- c) não há, na prática, controle formal-institucional algum sobre o trabalho dos assessores parlamentares.

Em função disso, o objetivo desta demanda é obrigar a Câmara a reduzir o número de assessores parlamentares a 19 (dezenove), ou seja, um por vereador. O controle do trabalho foi objeto de termo de ajuste de conduta.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



II – DA FALTA DE PROPORCIONALIDADE NOS CARGOS. DA IMPRODUTIVIDADE DOS ASSESSORES.

Desproporcionalidade. A Lei Complementar n. 58/2009, modificada pela lei n. 146/2012, criou 57 cargos em comissão de assessor parlamentar. São três assessores por vereador (a Câmara conta com 19 vereadores).

Esse número é excessivo, desproporcional, quando comparado com o número de cargos efetivos. Os cargos de assessor representam 47% do total de cargos da Câmara. A relação entre cargos comissionados e efetivos é quase de 1:1. Essa relação não condiz com a excepcionalidade do cargo comissionado, mostrando que o número total de postos é desproporcional, ferindo o princípio constitucional da razoabilidade (Constituição do Estado, artigo 111, caput).

A desproporção foi constatada, também, por fiscalização *in loco* feita pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). O relatório da fiscalização diz:

“Verificamos ainda a proporção de 3 assessores para cada vereador, a qual não se coaduna com a produção da Câmara Municipal em 2014, conforme os trabalhos descritos às fls. 51/52 do Anexo. O volume produzido não justifica o gasto público com tantos assessores. A maior parte dos trabalhos descritos é burocrática, de pouca complexidade e dispensaria assessoramento, o restante não seria trabalho suficiente para justificar a contratação de três assessores por vereador” (ver relatório anexo – doc. 8).

Essa desproporção já havia sido apontada pelo TCE em julgamento das contas de 2009, conforme se colhe da decisão monocrática do Conselheiro Dimas Ramalho:

“Muito embora o Legislativo tenha reduzido a quantidade de assessores parlamentares, fixando 3 (três) para cada um dos 19 (dezenove) Vereadores eleitos para a atual legislatura, não demonstrou que o quantitativo de Assessores é compatível com o número de Vereadores, porte do Município e demanda legislativa. O número de assessores parlamentares previstos no quadro de servidores, 57 (cinquenta e sete) ainda continua excessivo e desproporcional ao número de Vereadores – 19 (dezenove) – e ao contingente de demandas correspondente ao porte do Município, cuja população, segundo dados do IBGE, não chega a 190 (cento e noventa) mil habitantes.” (TC-803/026/09 – decisão anexa – doc. 9).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha

138 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

Improdutividade/Ineficiência. A atividade-fim do poder legislativo compreende cinco funções:

Função	Tarefa
Legislativa	Elaboração de leis (em sentido amplo)
Fiscalizadora	Fiscalização dos atos da Administração
Administrativa	Organização dos serviços internos
Judiciária	Julgamento do prefeito e vereadores
Assessoramento	Sugestões de melhorias à Administração

Tabela 1

O assessor parlamentar presta auxílio efetivo ao vereador apenas nas funções legislativa, fiscalizadora e de assessoramento. A função judiciária é pontual e esporádica. A função administrativa envolve decisão política única, quando da estruturação dos serviços; depois, a sua execução envolve tarefas técnicas e profissionais, sendo feita por servidores efetivos. Na função legislativa, auxilia o vereador na elaboração de leis, decretos e resoluções. Na função de fiscalização e assessoramento, auxilia na elaboração de indicações (sugestões, não vinculantes), moções (proposições de apoio, aplauso, repúdio, pesar) e requerimentos (pedidos formais vinculantes).

A produção total de trabalho da Câmara¹, nos anos de 2013, 2014 e 2015² é a seguinte (em número de proposições)(doc. 4):

2013	2014	2015
8467	5558	8560

Tabela 2

Dividindo essa produção pelo número de assessores parlamentares (57), chega-se à seguinte produção mensal de proposições por assessor:

2013	2014	2015
12,5	8,1	12,5

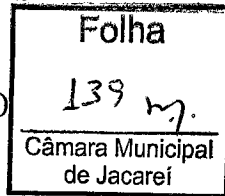
Tabela 3

¹ Envolve o número total de indicações, moções, projetos de decreto legislativo, projetos de emenda à lei orgânica, projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de resolução municipal, requerimentos e substitutivos.

² A produção de 2015 representa a produção até 15 de julho de 2015, com projeção dobrada até o final do ano.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



Levando em conta que o mês de trabalho, em média, possui 20 dias úteis, cada assessor apresenta a seguinte produção diária de proposições:

2013	2014	2015
0,6	0,4	0,6

Tabela 4

Interpretação dos dados: considerando apenas os anos mais produtivos (2013 e 2015), cada assessor confecciona, em média, 12 documentos por mês (entre projetos de lei e outras proposições). Por dia, **cada assessor elabora, em média, 0,6 documentos**. Esses números não levam em conta o trabalho do vereador. Caso se considere sua força de trabalho (ou seja, quatro pessoas trabalhando), tem-se uma **média mensal de 9 documentos por mês por pessoa, ou 0,46 documentos por dia, por pessoa**.

Constata-se que a produção total de trabalho da Câmara, em termos de proposições, não justifica a existência de três assessores por vereador, já que **um gabinete (três assessores) só produz, no máximo, duas proposições por dia** (desconsiderando o trabalho do vereador).

Entendendo-se a eficiência como a relação entre a atividade produzida e os meios consumidos ou mobilizados para desempenhá-la - devendo ser a melhor possível na Administração Pública (mais resultado, menos custo), por força de princípio constitucional (CF, artigo 37, caput) – **conclui-se que a existência de três assessores por gabinete revela a total ineficiência da produção de trabalho da Câmara. Configura flagrante desperdício de recursos públicos manter três pessoas vinculadas a um escritório público (gabinete), por 8 horas diárias, para que confeccionem apenas 2 documentos por dia.**

III – DA EXECUÇÃO DE TAREFAS OPERACIONAIS E BUROCRÁTICAS, INCOMPATÍVEIS COM AS FUNÇÕES DO LEGISLATIVO

Separando as funções legislativa e fiscalizadora/assessoramento, chegamos à seguinte produção:

	2013	2014	2015
Projetos de lei (lato sensu)	191	132	248
Indicações, requerimentos	7627	4966	7476

Tabela 5



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha
140 m.
Câmara Municipal de Jacareí

Com base na tabela 4, verifica-se que **mais de 95% de toda produção de trabalho da Câmara³ consiste na elaboração de indicações e requerimentos.**

Entre as funções de fiscalização e assessoramento, a produção é a seguinte:

	2013	2014	2015
Indicações	6443 (85%)	3861 (78%)	5438 (73%)
Requerimentos	1184 (15%)	1105 (22%)	2038 (27%)
TOTAL	7627	4966	7476

Tabela 6

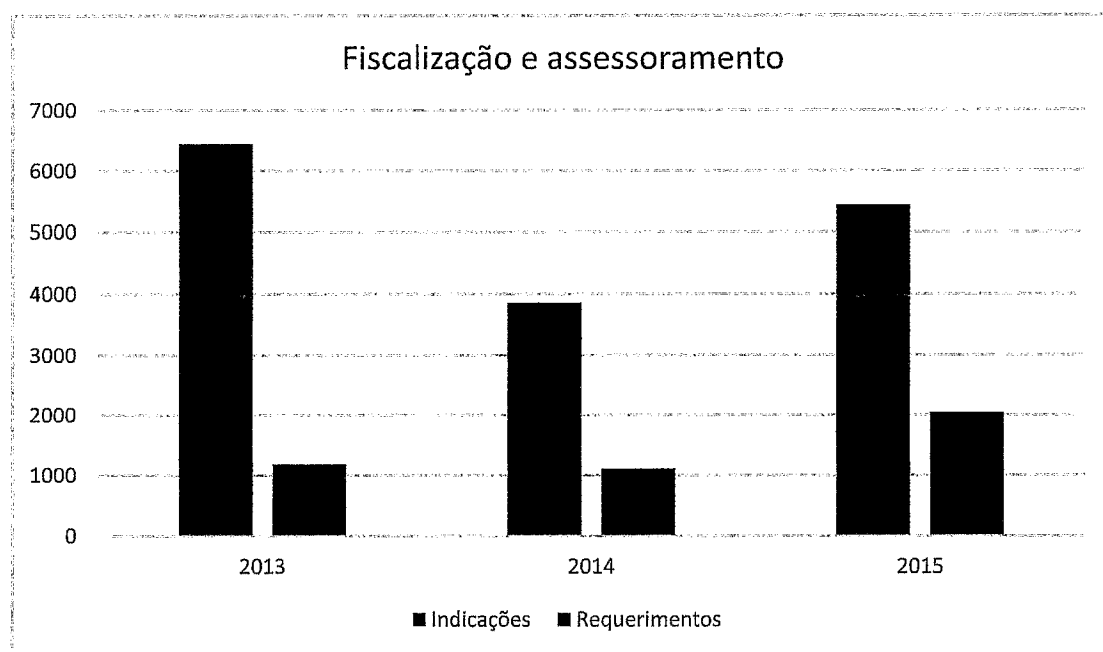


Tabela 7

Já as tabelas 5 e 6 indicam que, do universo dessas proposições, **mais de 75%, na média dos três anos, representam indicações**, ou seja, sugestões emanadas dos vereadores e dirigidas a autoridades públicas, majoritariamente o prefeito.

³ Excluída a moção, que é proposição sem finalidade prática alguma e representa trabalho residual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha

141 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

A produção total de proposições da Câmara, por tipo de proposição (excluídas as moções), é a seguinte (% do total):

	2013	2014	2015
Indicações	76%	69%	63%
Requerimentos	14%	20%	24%
Projetos de lei	2%	2%	2%
Total de proposições	8467	5558	8560

Tabela 8

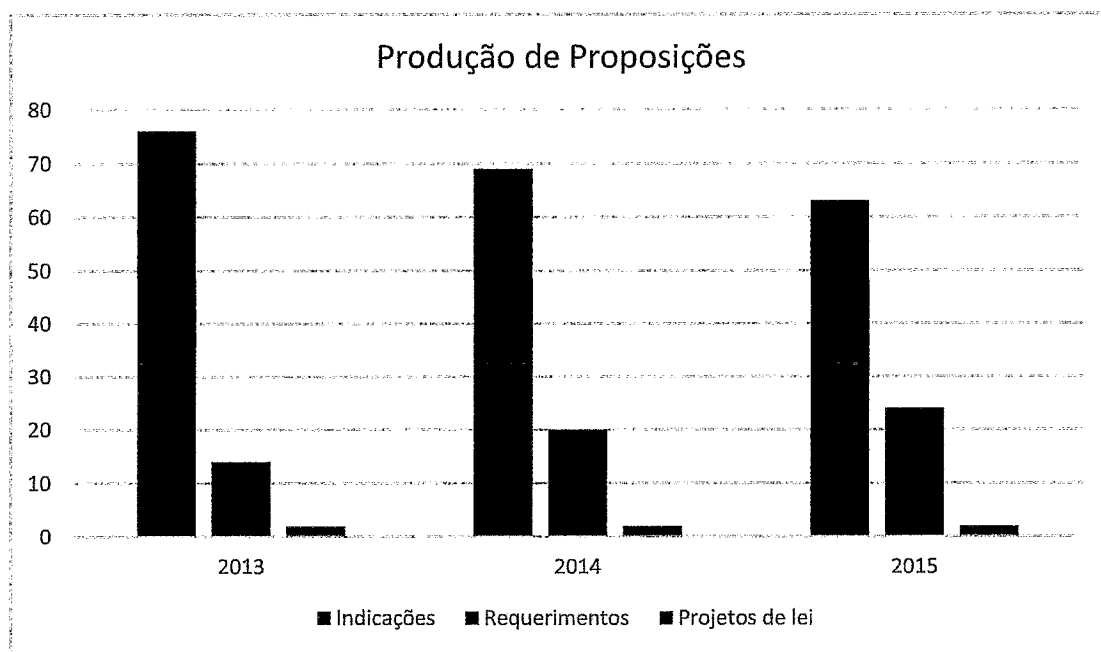


Tabela 9

Os dados das tabelas 7 e 8 revelam que, na média dos últimos três anos, **70% do trabalho total dos assessores consiste em elaborar indicações**: de cada 10 documentos (proposições) produzidos por mês, aproximadamente 7 são indicações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha

142 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

Tomando por amostragem a produção de indicações do gabinete mais produtivo da Câmara⁴, em 2014, verifica-se que elas possuem o seguinte teor (registro das indicações anexo – caderno com registros manuscritos, doc. 11):

Teor da indicação (2014)	Quantidade
Roçagem e limpeza de áreas públicas	113
Obras de manutenção de próprios	259
Poda e extração de árvores	51
Obras e serviços novos	211
TOTAL	634

Tabela 10

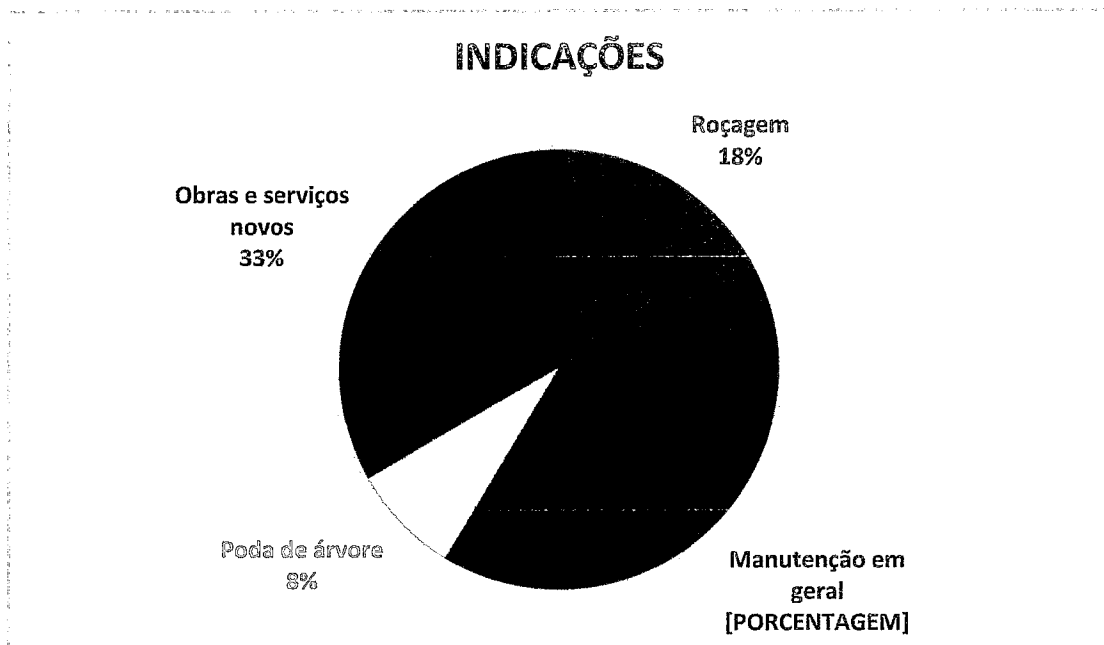


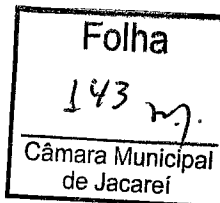
Tabela 11

Os dados das tabelas 9 e 10 mostram que **67% das indicações são sugestões endereçadas à prefeitura para a conservação do patrimônio público**, enquanto que um terço se refere a sugestões de efetiva transformação social, pela execução de obras e serviços novos, ou a melhoria dos existentes. Mas mesmo a análise deste terço de indicações não envolve trabalho de análise racional, de planejamento de ação, mas simples opiniões, essencialmente subjetivas, sem base em estudos e análises prévias, do que o vereador acha que deva ser melhorado.

⁴ Do Vereador José Luis Fornasari (Joi).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



A análise dos dados levantados aponta para o fato de que **70% do trabalho dos assessores, na produção de proposituras, consiste em confeccionar indicações. E 67% dessas é fruto de trabalho puramente operacional** de vistoria a espaços públicos para identificar buracos nas ruas, árvores que necessitam de poda, áreas verdes que precisam ser roçadas, entulhos que precisam ser removidos, lâmpadas queimadas que precisam ser trocadas, equipamentos públicos que demandam manutenção.

Ainda que esse estado de coisas seja disseminado e tido por normal, incorporado ao dia-a-dia da Câmara, **a função de fiscalização direta e autônoma do patrimônio público não se insere na função fiscalizadora do Legislativo**, sendo algo totalmente distinto disso. A função fiscalizadora diz respeito à fiscalização orçamentária, patrimonial e financeira do Executivo, e dos atos da Administração Pública.

Pela regra da simetria constitucional (CE, artigo 144), a Câmara possui os mesmos poderes que a Assembleia Legislativa na função fiscalizadora.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial representa controle externo (CF, artigo 31; CE, artigo 150) e é exercida com auxílio do Tribunal de Contas. Trata-se de atividade essencialmente técnica.

Quanto à fiscalização dos atos da Administração Pública a Constituição do Estado outorgou à Assembleia Legislativa dois poderes:

1) sustar os atos normativos do poder executivo, inclusive os da administração descentralizada, e 2) fiscalizar e controlar os atos do poder executivo, inclusive os da administração descentralizada (CE, artigo 20, IX e X). Como poderes instrumentais para o exercício desta e de outras funções, podem convocar autoridades (artigo 20, incisos XIV, XV) e requisitar informações (artigo 20, inciso XVI).

Segundo José Afonso da Silva, “a atividade fiscalizadora da Câmara efetiva-se mediante vários mecanismos, tais como pedido de informações ao Prefeito, convocação de auxiliares diretos deste, investigação mediante comissão especial de inquérito, tomada e julgamento das contas do Prefeito...”⁵.

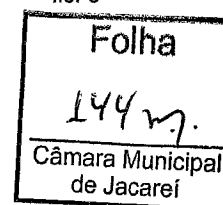
Como se vê, nos dois casos (fiscalização orçamentário-financeira e de atos), a atividade fiscalizadora debruça-se sobre atos normativos e administrativos, ou seja, sempre sobre *atos jurídicos*. São eles que constituem o objeto do controle. A fiscalização avalia a legalidade, legitimidade, economicidade de atos normativos, atos administrativos, contratos, convênios, verificando a boa arrecadação e emprego de receitas públicas e a regularidade de despesas. Os limites da fiscalização são aqueles contidos justamente no artigo 150 da Constituição do Estado, que se refere à

⁵ *Curso de direito constitucional positivo*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 629-630.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 9



atividade da Administração Pública, às suas ações, seus atos, suas condutas (ver acórdão do Tribunal de Justiça, doc. 14).

Disso se extraem duas consequências: 1) a função fiscalizadora é *essencialmente técnica* e não operacional; 2) o objeto da fiscalização é a *atividade administrativa em si*, enquanto função, não incidindo diretamente sobre o objeto das relações administrativas, considerados de modo independente e autônomo, mas enquanto pertinentes àquela atividade.

A fiscalização, enquanto técnica da atividade de controle, verifica a conformidade do ato à regra jurídica. O exame é feito sobre o *ato jurídico* e não diretamente sobre o *objeto imediato* do ato. Mesmo a fiscalização *patrimonial* não se debruça diretamente sobre os bens materiais e imateriais que compõem o patrimônio público, mas sobre o *modo pelo qual* o patrimônio público é gerido, conservado, utilizado pela Administração Pública. Havendo indícios de que os *atos* de gestão patrimonial padeçam de vícios, aí sim é possível – como medida instrumental da fiscalização – realizar vistorias, inspeções e exames sobre o *bem público*.

Assim, a fiscalização da Administração Pública pelo Legislativo é atividade intelectual (porque examina atos jurídicos), técnica (porque leva em conta parâmetros contábeis, financeiros, jurídicos) e, sobretudo, colegiada (porque executada organicamente, através de decisão coletiva). Tal fiscalização é levada a efeito através do exame de documentos e oitiva de agentes públicos e privados responsáveis pela gestão de recursos públicos, valendo-se dos requerimentos e intimações.

Portanto, a vistoria pessoal e direta dos próprios públicos pelos assessores parlamentares só teria legitimidade constitucional enquanto atividade acessória, instrumental e excepcional da fiscalização de atos específicos da Administração Pública. Deste modo, carece totalmente de fundamento constitucional a atividade autônoma, independente, habitual e principal de vistoria desses próprios.

Os assessores parlamentares comissionados da Câmara **NÃO** podem executar essas tarefas de vistoria pessoal, direta e autônoma por duas razões:

1) elas não são de atribuição do Legislativo, não estando inseridas no âmbito da sua função de assessoramento e fiscalização. A conservação do patrimônio público é serviço público, sendo de atribuição do Executivo, que o desempenha por servidores seus. Só o Executivo tem atribuição constitucional para organizar e executar serviços públicos (CE, artigos 5º, 25, 47, II e XIV). O assessor parlamentar não é fiscal, vistoriador ou inspetor de obras. Ao executar essas funções, usurpa atribuições do Executivo;

2) essas necessidades públicas são de natureza contínua, habitual e operacional. Para fazer frente a elas, devem ser criados cargos ou empregos de provimento efetivo, já que as atribuições envolvidas nesse trabalho não possuem qualquer nota de comissionamento. Assim, ainda que se suponha, por hipótese, que esse tipo de fiscalização esteja inserido no plexo de competências constitucionais do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



Legislativo, elas deveriam ser executadas por servidores concursados, ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Em conclusão, essa fiscalização de patrimônio público não se insere na função fiscalizadora do legislativo. Estaria, então, inserida na função de assessoramento? Também não.

A *função de assessoramento* existe para que o vereador emita sugestões de melhorias na atividade pública em si, ou seja, nos serviços públicos em geral, na forma global de conservação dos bens públicos, no modo de sua gestão e utilização. Trata-se de atividade cujo foco é estrutural, pois visa planejar melhorias na função administrativa, na forma como ela é desempenhada.

O que se vê é a subversão total da indicação, o seu mau emprego, visto que rebaixada a singelo relatório de um serviço público de vistoria pontual e circunstancial de bens públicos.

Prova dessas alegações é que o nível de complexidade dessa atividade fiscalizadora é essencialmente baixo, por se tratar de atividade operacional, não sendo compatível com o grau superior de escolaridade exigido do cargo de assessor parlamentar. Ou seja, a elevada qualificação educacional exigida do assessor serve justamente para o enfrentamento de trabalho tecnicamente mais elaborado de planejamento de ações, escrutínio das políticas públicas municipais, avaliação da eficiência dos serviços, acompanhamento da execução orçamentária etc.

A Câmara entende que os serviços de recapeamento de vias, limpeza de bueiros e galerias, manutenção de postes, roçagem de áreas verdes, limpeza de terrenos, conservação de pontes e prédios, dentre outros, demandam melhorias. Logo, deve empregar sua função de assessoria para apontar as deficiências do serviço público em si, estudando sua estruturação atual, avaliando sua efetividade, examinando custos, sugerindo adequações. Esse é o trabalho que lhe cabe, e não apontar, erraticamente, os bens públicos que demandam conservação.

Ainda que a função fiscalizadora esteja presente através da utilização cada vez mais crescente dos requerimentos ao Executivo, **nenhum assessor disse o que é feito com base nos documentos obtidos**, quais providências são adotadas assim que os documentos aportam. Logo, a conclusão é que os documentos são pedidos para simples conhecimento, sendo, em seguida, arquivados⁶. É dizer, eles não são material de trabalho para exame profundo da qualidade dos serviços públicos, e, aí sim, propositura de sugestões técnicas de mudanças, via indicações. São raros também os casos em que a documentação obtida subsidia representações ao Ministério Público, ações populares, ou comissões especiais de inquérito⁷, por exemplo.

⁶ A prática mostra que esses pedidos, na grande maioria das vezes, servem apenas para perturbar, incomodar o Executivo.

⁷ Estas, lamentavelmente, são vistas como um instrumento de humilhação política, de punição, de desestabilização da ordem, quando deveriam ser enxergadas como mecanismo natural, democrático e poderoso de contribuição para o incremento da qualidade das políticas públicas (e da própria democracia).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



Não bastasse isso, esse trabalho é desenvolvido pelos assessores de modo completamente desarticulado, arbitrário e ineficiente: é desarticulado porque cada gabinete faz sua pauta de 'vistorias *in loco*', de modo independente e isolado; é arbitrário porque cada vereador resolve, sem critérios claros e objetivos, aonde vai vistoriar; é ineficiente porque não segue um método, um plano de trabalho, uma rotina definida, sendo totalmente errático. Como resultado, há indicações repetidas para o mesmo problema (pelo mesmo gabinete) e são vistoriados os mesmos espaços por gabinetes diferentes, gerando redundâncias, sinônimo de desperdício de recursos públicos.

Em verdade, depreende-se que a falta de objetividade e a ineficiência não são involuntárias. Antes, refletem decisão consciente dos vereadores de utilizarem o cargo de assessor parlamentar como instrumento do mais puro clientelismo e assistencialismo, focando seus esforços no atendimento de seus redutos eleitorais⁸.

Contra as afirmações feitas acima, pode-se dizer que o trabalho dos assessores não se limita a elaborar proposições; eles saem a campo, atendem pessoas, auxiliando-as nos seus problemas; fazem reuniões com a comunidade e com autoridades públicas, dentro e fora do município; coadjuvam o vereador nas sessões da Câmara, antes e durante a sua realização. Não bastasse isso, gasta-se tempo com atividades intelectuais elaboradas, como a criação de projetos de lei.

Ainda que esses argumentos sejam parcialmente legítimos, não infirmam a constatação de que há excesso de assessores frente à produção real de trabalho da Câmara, notadamente se excluída a parcela de atividades que os assessores hoje executam indevidamente. Eis as razões para isso.

Atuação direta perante autoridades. Vereador não é gestor público e não pode agir isoladamente, apenas colegiadamente. Ele não tem competência legal para decidir aonde vai alocar o dinheiro público, não celebra contratos, não firma convênios, não administra pessoal. Assim, não há relevância jurídica alguma na sua participação em reuniões com as várias esferas da Administração Pública para decidir sobre verbas municipais, obras e outros assuntos, ainda que isso – repita-se – seja feito habitualmente.

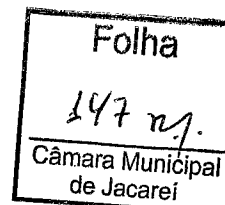
No dizer de Hely Lopes Meirelles, “O vereador não age individualmente, senão para propor medidas à Câmara a que pertence, não lhe competindo o trato direto com o Executivo ou com qualquer autoridade local, estadual ou federal acerca de assuntos oficiais do Município. Toda medida ou providência desejada pelo vereador, no desempenho de suas funções, deverá ser conhecida e deliberada pela Câmara, que, aproveitando-a, se dirigirá oficialmente, por seu presidente, a quem de direito, solicitando o que deseja o edil.”⁹

⁸ Há assessores que disseram trabalhar em função de um determinado conjunto habitacional, e apenas dele. O curioso é que, no site da Câmara, no espaço de “perguntas frequentes”, explica-se que os vereadores não trabalham para bairros específicos ou localidades específicas, mas em favor de toda a cidade...

⁹ *Direito municipal brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 632.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



Não tem respaldo constitucional as frequentes reuniões de vereadores com autoridades as mais diversas para solicitar, diretamente, providências para problemas locais ou obtenção de verbas. Se o vereador não pode realizar esse trabalho, muito menos é facultado ao seu assessor desempenhá-lo, sozinho ou coadjuvando o edil.

Atendimento direto a demandas de munícipes. A oitiva de vários assessores (doc. 6) mostra que eles, rotineiramente, atendem a demandas individuais de munícipes, ora agindo de modo pessoal e direto, em nome desses, ora acompanhando-os às diversas repartições públicas, ora procurando, pessoalmente, autoridades locais para expor o problema. Funcionam com “despachantes de luxo”, exemplo flagrante de clientelismo que subverte o princípio da impessoalidade e solapa o princípio republicano. Evidente a ilegalidade desta atuação, já que o vereador deve tutelar interesses públicos, não individuais.

A demanda individual tem sentido e valor apenas naquilo que veicula algum problema que afete a sociedade local como um todo. O vereador administra interesses públicos, e o faz de modo indireto, através da vontade colegiada, por intermédio das suas proposituras. Nas precisas palavras de Hely Lopes Meirelles: “No nosso sistema municipal, ao vereador não cabe administrar diretamente os interesses e bens do Município, mas indiretamente, votando leis e demais proposições ou apontando providências e fatos ao prefeito, através de indicações, para a solução administrativa conveniente.”¹⁰ Ora, se não pode, diretamente, sequer administrar os interesses públicos, que se dirá dos interesses particulares?

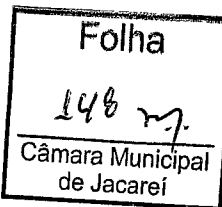
Participação em reuniões com a comunidade em geral e demais eventos públicos. Louvável a participação intensa do vereador na comunidade, mantendo contato direto com as pessoas. Todavia, esse contato deve cingir-se a obter subsídios para o desempenho do trabalho na Câmara. A participação do assessor parlamentar, conforme relatado pelos mesmos, consiste em anotar nomes e demandas dos munícipes para posterior providências. Todavia, o que se constatou é que essas providências são para solução dos problemas pontuais das pessoas e não para alguma melhoria coletiva (novamente o clientelismo grassa...). Além disso, não existe registro algum da participação dos assessores nestes eventos, e tampouco é necessário que todos os assessores estejam presentes nessas ocasiões. Some-se a isso que essas reuniões ocorrem esporadicamente, não sendo algo rotineiro. Por fim, muitas dessas ‘reuniões’ são, em verdade, solenidades de inauguração ou eventos meramente culturais, ocasião em que a participação do vereador (e, a reboque, do seu assessor) justificam-se apenas para que ele acalente sua imagem pública.

Confecção de projetos de lei. Assessores declararam auxiliar na produção normativa da casa, atuando na produção de projetos de lei. Como se viu acima, **os projetos de lei respondem por apenas 2% da produção de trabalho da Câmara.** Esse percentual, por si só, já mostra que é insustentável a existência de três assessores por vereador. Além disso, exame atento sobre a qualidade dos projetos de lei mostra que a esmagadora maioria envolve questões muito simples, de baixa

¹⁰ *Ibid.*, p. 632.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



complexidade, que não exigiram, para sua elaboração, o emprego de conhecimentos superiores especializados. Como relatado pelos próprios assessores, para as questões jurídicas, eles se socorrem da procuradoria da Câmara e para as demais questões técnicas, às respectivas diretorias específicas (financeira, contábil etc). E os projetos de lei de maior vulto e complexidade são, quase sempre, elaborados pelo Executivo (caso das peças orçamentárias, por exemplo). Além disso, é bem reduzido o âmbito temático das proposituras dos vereadores, pois não podem imiscuir-se na seara do Executivo, criando despesas ou serviços públicos novos.

Auxílio durante as sessões ordinárias. Vários assessores explicaram que auxiliam o vereador durante as sessões da Câmara. Todavia, esse auxílio é de simples secretariado, pois limita-se à conferência da ordem do dia, buscar e trazer documentos e atender munícipes. Basta conferir os depoimentos prestados por eles.

Em resumo, o que se percebe com facilidade pela análise dos números da produção da Câmara de Santa Bárbara D'Oeste e das declarações dos assessores é que, na maior parte do tempo, eles fazem trabalho que não deveriam fazer, a saber: fiscalizam rotineiramente problemas pontuais em próprios públicos, atendem demandas individuais de munícipes, participam de reuniões só para secretariar o vereador. Os poucos projetos de lei produzidos, além de representarem apenas 2% da produção da Câmara, têm baixa complexidade. Os requerimentos formulados não se traduzem, posteriormente, em algum trabalho mais profundo de fiscalização do emprego do dinheiro público.

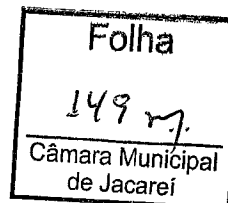
Eis um quadro que sintetiza o panorama atual dos problemas verificados no trabalho dos assessores:

Atividade desempenhada	Problemas verificados
Vistorias <i>in loco</i> de próprios públicos	Atividade estranha à função legislativa; atividade operacional
Atendimento a demandas individuais	Atividade incompatível com a função pública; clientelismo
Demanda direta a autoridades	Atividade estranha à função legislativa
Participação em reuniões diversas	Ausência de registro formal, caráter esporádico desses eventos, atendimento a demandas individuais; eventos públicos de simples inauguração ou culturais
Atuação durante as sessões ordinárias	Atividade de simples secretariado, sem nota de comissionamento
Auxílio na elaboração de leis	Produção de leis representa atividade minoritária da Câmara (apenas 2% das proposituras)

Tabela 12



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



Pelo histórico do volume de trabalho real da Câmara e excluído o trabalho que não deveria ser feito pelos assessores, **chega-se à conclusão de que não são necessários três assessores por vereador; basta um**, como se verá em seguida.

IV – DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE DE APENAS UM ASSESSOR POR VEREADOR. DA AUSÊNCIA COMPLETA DE CONTROLE SOBRE A ATIVIDADE DO ASSESSOR

Na primeira metade do ano (até 15 de julho de 2015), a Câmara produziu 2719 indicações. O gabinete do vereador mais produtivo (José Luis Fornasari) elaborou 467 dessas indicações, ou seja, 17% delas. Assim, **se todos os gabinetes fossem tão produtivos quanto esse, a Câmara necessitaria de apenas 17 (dezesete) assessores parlamentares.**

Eis aí a demonstração objetiva de que a quantidade atual de cargos de assessor é excessiva, bastando, então, um assessor por vereador (ao todo, 19 assessores), deles exigindo que trabalhem, no mínimo, das 8 às 17 horas, todos os dias, desempenhando trabalho de elevada assessoria, excluídos trabalhos que não se inserem nas funções do Legislativo. Assim se cumpre o princípio da eficiência.

A Câmara Municipal funciona das 8 às 18 horas, de segunda à sexta-feira. As sessões ordinárias ocorrem às terças-feiras, às 14 horas.

Não existe regulamentação da carga horária em que devem trabalhar os assessores. Isso, contudo, não significa que possam trabalhar como, quando e quanto queiram (aparentemente, é nisso que creem os vereadores). Há balizas impostas pela natureza do cargo e da função legislativa. O cargo é público e está vocacionado ao atendimento do interesse coletivo, consistente no auxílio ao exercício da atividade legislativa. Assim, o primeiro compromisso do assessor é estar à disposição do Poder Legislativo de segunda a sexta-feira, das 8 às 18 horas. A organização interna do Legislativo resolveu que vai estar à disposição da população, prestando seus serviços nestes dias e horários; logo, é neste período que o assessor deve servir ao legislativo.

A íntima relação de confiança estabelecida com o vereador impõe o segundo compromisso do assessor: estar à disposição deste também fora daqueles dias e horários em que funciona a Câmara, mas sempre para desempenho de atividades públicas.

E aonde vai trabalhar o assessor, fisicamente? E quanto tempo vai trabalhar, durante a semana, durante o dia? As respostas são simples: 1) não havendo regra em contrário, precisam trabalhar na Câmara, sede da prestação do serviço público. Trabalhos externos devem ser justificados pela necessidade do serviço; 2) a quantidade de trabalho está em função da necessidade do serviço: trabalha-se tanto quanto haja tarefas a enfrentar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 15

Folha
150 m.
Câmara Municipal
de Jacareí

Isso não significa, contudo, que o seu trabalho não deva sofrer registro e controle. Executando atividade pública, o assessor está submetido a controle. No horário em que funciona o Legislativo, deve prestar contas à sociedade de tudo que faz; fora desse horário, mas agindo na qualidade de assessor, presta contas também ao vereador. Que regra prevê esse dever geral de prestar contas? Não é uma regra qualquer, mas o próprio princípio republicano, em que a coisa pública é de todos e a fonte da soberania é o povo, sendo o Estado mero executor da sua vontade (CF, artigo 1º, I, e parágrafo único). E do regime democrático do Estado (CF, artigo 1º, caput) decorre a premissa fundamental de que o cidadão tem o poder de exigir contas daquele que, em seu nome, exerce função pública. Eis aí a fonte maior do dever geral de prestar contas à sociedade, fazendo atrair todo o sistema de controle sobre a Administração Pública ao exercício do cargo de assessor parlamentar.

Por consequência, é a demanda de trabalho, a necessidade de serviço, a produção de trabalho da Câmara que vai nortear a quantidade ideal de assessores parlamentares. E não só isso: a diretriz é a necessidade real, legítima, efetivamente adstrita às funções constitucionais que o legislativo deve desempenhar, e não aquilo que os vereadores acham que seus assessores devam fazer.

Portanto, o número ideal, proporcional, adequado, razoável de assessores está em função da produção do legislativo, naquilo que este Poder realmente deveria executar à luz do seu talhe constitucional.

Como visto acima, na média, cada assessor parlamentar não elabora, por dia, mais do que 0,6 proposições. É uma proposição a cada dois dias, ou 12 (doze) proposições por mês.

Aliado a isso, lembre-se que, na média, 70% das proposições produzidas pela Câmara são indicações. A redação desse tipo de documento é de baixíssima complexidade, levando apenas alguns minutos para ser feita, inclusive porque segue modelos padronizados.

Veja-se abaixo exemplo comum de indicação (limpeza de próprios):

“

INDICAÇÃO Nº 4974/2015

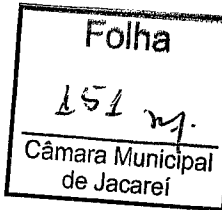
Indica ao Poder Executivo Municipal a execução de serviços de limpeza e retirada de lixo e entulho acumulados na área verdade atrás do centro comunitário, na Rua José Nazatto, no Jardim Nova Conquista..

Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 16



Nos termos do Art. 108 do Regimento Interno desta Casa de Leis, dirijo-me a Vossa Excelência para indicar que, por intermédio do Setor competente, seja feita a execução de serviços de limpeza e retirada de entulho e lixo acumulados em área verde atrás do centro comunitário na Rua José Nazatto, no Jardim Nova Conquista.

Justificativa:

Moradores do bairro, em especial o Sr. Otony Guedes, estão reclamando que entulhos e lixos estão se acumulando na área verde atrás do centro comunitário na Rua José Nazatto, no Jardim Nova Conquista. O descarte desses resíduos e a não limpeza por parte da Administração Municipal prejudicam os moradores causando transtornos com infestação de ratos e outros animais peçonhentos que invadem as residências vizinhas. Eles pedem providências urgentes da Prefeitura

Plenário "Dr. Tancredo Neves", em 9 de dezembro de 2015.

José Antonio Ferreira

"Dr. José"

-vereador-

A análise desses documentos mostra que 70% deles são fruto de tarefas operacionais de fiscalização periódica de próprios públicos, algo que não é de competência do Legislativo, já que a fiscalização dos atos da Administração Pública é de natureza técnica, envolvendo avaliação de atos e contratos administrativos, por força do que dispõe o artigo

A assessoria para secretariar o vereador durante as sessões ordinárias tampouco é tarefa que requeira comissionamento. Outros trabalhos executados pelo Legislativo não têm magnitude, em termos quantitativos e qualitativos, que justifique a presença de três assessores. É o caso da elaboração de projetos de lei, que representa apenas 2% da produção de trabalho da Câmara.

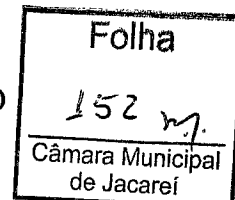
Em virtude de tudo o que se expôs, duas realidades concreta e objetivamente aferíveis mostram com clareza que o número ÓTIMO de assessores é 1 (UM) POR VEREADOR:

1) o gabinete mais produtivo da Câmara responde por quase 1/5 da produção desta, tendo apenas três assessores. Logo, se todos os gabinetes fossem tão produtivos, o trabalho poderia ser desempenhado por apenas 19 assessores, ou seja, um por vereador;

2) a baixa produção de leis, o total desvirtuamento da indicação (produto de inaceitável vistoria de próprios públicos) e o exercício ilegal de outras funções estranhas ao legislativo (atendimentos individuais, gestões diretas a autoridades públicas etc) torna o número de três assessores por vereador absolutamente desproporcional para a realidade da Câmara de Santa Bárbara D'Oeste.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



Como conclusão deste item: a Câmara só necessita de um assessor por vereador para desempenho das atividades que executa atualmente, excluído tudo aquilo que o assessor não deveria fazer.

V - DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, EFICIÊNCIA E PUBLICIDADE

Os 57 (cinquenta e sete) cargos de assessor parlamentar representam 47% do total de cargos da Câmara. A relação com os cargos efetivos é de praticamente 1:1. A excepcionalidade do cargo em comissão revela que essa proporção não é razoável, ofendendo o princípio da proporcionalidade (CF, artigo 37, caput; CE, artigo 111, caput).

A disparidade evidente entre a produção de trabalho da Câmara e o número de assessores parlamentares (57) ofende, a um só tempo, os princípios da proporcionalidade e da eficiência. O primeiro porque não há relação de adequação entre a produção (diminuta) para a quantidade de assessores (excessiva). O segundo porque há dispêndio inútil, malbaratamento, de dinheiro público, já que o serviço administrativo de assessoria parlamentar está mal dimensionado.

O exercício habitual e principal de tarefas não condizentes com as funções legislativas, principalmente as de caráter operacional e burocrático, ofende a regra do concurso público para ingresso nos postos públicos (CF, artigo 37, II).

A ausência completa de controle sobre o trabalho dos assessores infringe o princípio republicano, o regime democrático (CF, artigo 1º) e os princípios da publicidade e moralidade.

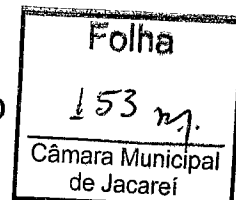
A violação a essas normas, todas de magnitude constitucional, justifica a intervenção corretiva do Judiciário para redimensionar a quantidade de assessores parlamentares a patamar razoável. É o que se pretende.

Deixe-se consignado que **não se questiona a lei criadora dos cargos**, algo que só pode ser veiculado por ação direta de inconstitucionalidade. Embora essa lei realmente viole a Constituição – algo que deve ser examinado *incidenter tantum* -, o que se questiona é a inviabilidade concreta de serem providos mais do que 19 (dezenove) cargos de assessor parlamentar em razão do contexto atual da produção de trabalho da Câmara e da relação com os cargos efetivos, por violação aos princípios acima referidos.

Também **não se questionam portarias individuais de nomeação**, mas a organização do serviço administrativo prestado pela assessoria parlamentar, ou seja, a quantidade de servidores que prestam esse serviço à Câmara e a qualidade do que fazem. A decisão da Mesa Diretora de prover mais de dezenove cargos de assessor parlamentar está em dissonância com as necessidades concretas da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



necessidade pública do Poder Legislativo local e ofende a Constituição. Tanto que a forma pela qual se vai operar a redução desses servidores (ou seja, quem permanecerá e quem não) é da inteira discricionariedade da Mesa Diretora.

VI - PEDIDO LIMINAR ANTECIPATÓRIO

Está comprovado documentalmente que a produção de trabalho da Câmara (escoimados os trabalhos que os assessores não deveriam fazer) não comporta a existência de três assessores parlamentares por gabinete de vereador.

Essa conclusão funda-se nos seguintes elementos: a média da produção de proposições; as declarações dos assessores; o relatório de fiscalização do Tribunal de Contas, deste ano de 2015; a decisão monocrática do Tribunal de Contas, de 2009; o trabalho do CAEX (doc. 7).

A prova inequívoca da verossimilhança das alegações repousa nesses elementos documentais, que são provas e conclusões de sentido unívoco e de índole objetiva, já que lastreadas em simples análises aritméticas e no testemunho uniforme dos próprios assessores.

Por outro lado, a demora na solução final da pretensão vai trazer grave dano ao patrimônio público, por conta do pagamento de elevados salários a assessores comissionados, cujos cargos não são necessários para o interesse superior das atividades legislativas locais. Não há justificativa para que os cofres públicos remunerem servidores de confiança quando a necessidade de serviço inexistente. Há flagrante afronta ao princípio da eficiência e economicidade.

Hoje, a remuneração total do assessor parlamentar é de **R\$ 4.484,71** (quatro mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais, e setenta e um centavos)¹¹ (tabela de remunerações anexa, doc. 15).

Para remunerar 57 (cinquenta e sete) assessores, a população paga R\$ 255.628,47, por mês; por ano, esse valor é de **R\$ 3.067.541,64** (três milhões, sessenta e sete mil, quinhentos e quarenta e um reais, e sessenta e quatro centavos).

Acaso a Câmara tivesse o número ótimo de 19 (dezenove) assessores por vereador, a população (através do erário) arcaria com um gasto mensal de **R\$ 85.209,49** (oitenta e cinco mil, duzentos e nove reais, e quarenta e nove centavos) a título de remuneração dos assessores.

Logo, o excesso de assessores, considerado o quadro completo de cinquenta e sete, gera um **PREJUÍZO MENSAL**¹² para o erário público

¹¹ Salário base (R\$ 3.231,63) + Auxílio alimentação (R\$ 1005,00) + Auxílio transporte (R\$ 248,08).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 19

Folha

154 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

(ou seja, prejuízo à população) de R\$ 170.418,98 (cento e setenta mil, quatrocentos e dezoito reais, e noventa e oito centavos). No ANO, **esse PREJUÍZO é de R\$ 2.045.027,76** (dois milhões, quarenta e cinco mil, vinte e sete reais, e setenta e seis centavos).

Some-se a isso o fato de que não haverá prejuízo algum para os trabalhos do legislativo local, na medida em que a permanência de um assessor parlamentar por gabinete garantirá a continuidade dos serviços; antes, a medida vai promover a imediata racionalização dos recursos humanos, coibindo a atual improdutividade e a subutilização da mão-de-obra interna.

É por tais razões que se postula, sem a oitiva da outra parte, a **concessão de antecipação dos efeitos da tutela** para determinar à Câmara, por meio de sua Mesa, representada por seu presidente, a exoneração imediata (72 horas) de dois terços dos assessores parlamentares (se todos os 57 cargos estiverem ocupados), mantendo, no máximo, 19 assessores parlamentares (um por vereador), sob pena de multa diária, devendo comprovar as exonerações por cópia das respectivas portarias em prazo razoável a ser estipulado por vossa excelência.

VII - PEDIDO FINAL E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, o Ministério Público requer a procedência do pedido para determinar à Câmara Municipal, por intermédio de sua Mesa, em definitivo, a exoneração de dois terços dos assessores parlamentares, com a manutenção, no máximo, de 19 assessores parlamentares (um por vereador).

Requer intime-se e cite-se a Câmara, por oficial de justiça, na pessoa do seu presidente.

Dá à causa, para fins tributários, o valor de R\$ 1.000,00.

Santa Bárbara D'Oeste, 14 de dezembro de 2015.

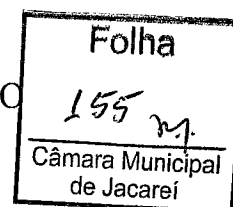
Leonardo Romano Soares

Promotor de Justiça

¹² Diferença entre a remuneração total do quadro completo e do quadro com apenas dezenove assessores.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO



I - RELAÇÃO DE DOCUMENTOS QUE ACOMPANHAM A INICIAL

Portaria do Inquérito Civil e Lei Complementar n. 146/2012	1
Lei Complementar n. 58/09.....	2
Resolução n. 01/2013.....	3
Produção da Câmara.....	4
Portarias de nomeação.....	5
Termos de oitiva dos assessores.....	6
Laudo do CAEX.....	7
Relatório de fiscalização in loco do TCE.....	8
Decisão do TCE 2009, Min. Dimas Ramalho.....	9
Respostas dos gabinetes quanto ao controle de atividades.....	10
Produção do gabinete do vereador José Luis Fornasari.....	11
Termos de oitiva dos servidores efetivos.....	12
Indeferimento de recurso contra instauração do inquérito civil.....	13
Acórdão TJ em Adin.....	14
Tabela de remuneração dos assessores parlamentares.....	15
Minuta de TAC enviada.....	16
Ata de reunião para discussão do TAC.....	17

II – LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Funções do legislativo	3
Tabela 2 – Produção de trabalho da Câmara	3
Tabela 3 – Relação entre a produção e o número de assessores.....	3
Tabela 4 – Produção diária de proposições por assessor	4
Tabela 5 – Produção de projetos de lei e indicações	4
Tabela 6 – Produção de indicações e requerimentos	5
Tabela 7 – Comparativo gráfico de indicações e requerimentos.....	5
Tabela 8 – Comparativo da produção por tipo de proposição	6
Tabela 9 – Comparativo gráfico da produção por tipo de proposição.....	6
Tabela 10 – Tipo de indicações por conteúdo	7
Tabela 11 – Gráfico comparativo de indicações por conteúdo	7
Tabela 12 – Resumo dos problemas verificados no trabalho dos assessores	13

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste

FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE

3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP
CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Folha

156 m.

Câmara Municipal
de Jacareí**SENTENÇA**Processo Digital nº: **1007107-12.2015.8.26.0533**Classe - Assunto **Ação Civil Pública - Violação aos Princípios
Administrativos**Requerente: **1Ministério Público do Estado de São Paulo**Requerido: **Camara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). Eliete de Fátima Guarnieri

Somente hoje em razão de acúmulo de serviço e da complexidade do caso (ação civil pública com 2.673 páginas., com centenas de documentos).

Vistos.

Trata-se de Ação Civil Pública, com pedido liminar, ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO em face de CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE. Narrou a inicial que, após apuração realizada por meio do inquérito civil nº 797/2015 (cópia integral que instrui a inicial), foi constatada a desnecessidade da existência de 57 (cinquenta e sete) cargos comissionados junto à ré, desproporcional em relação à quantidade de 64 (sessenta e quatro) cargos efetivos, sendo que a maior parte do trabalho dos assessores parlamentares é de índole operacional, técnica e burocrática, incompatível com o comissionamento, e não há, na prática, controle formal-institucional algum sobre o trabalho destes. Apontou que a Lei Complementar nº 58/2009, modificada pela Lei nº 146/2012, criou 57 cargos em comissão, de modo que cada vereador conta com o auxílio de três assessores. Alegou que o poder legislativo possui atividade-fim que compreende o exercício das funções legislativa,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP -
CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

fls. 2675

Folha

157 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

fiscalizadora, administrativa, judiciária e de assessoramento, de modo que cabe aos assessores parlamentares a prestação de auxílio aos vereadores na primeira, segunda e quinta funções. Defendeu que a manutenção de três assessores por gabinete revela a ineficiência de produção de trabalho, pois apontou que os assessores parlamentares confeccionaram, em média, entre os anos de 2013 a 2015, um total de 12 (doze) documentos por mês, sendo 0,6 (seis décimos) documentos diários e que, caso fosse considerado o trabalho do vereador, a média mensal de documentos produzidos por pessoa seria 9 (nove) ou 0,46 (quarenta e seis centésimos) documentos diários. Apresentou gráficos aduzindo que 70% (setenta por cento) do trabalho desenvolvido pelos assessores consiste na produção de proposições, confeccionando indicações, e que 67% (sessenta e sete por cento) é trabalho de índole puramente operacional, tais como identificação de buracos nas ruas, podas de árvores, roçamento de áreas verdes, remoção de entulhos, troca de lâmpadas e manutenção em equipamentos públicos. Defendeu que a função fiscalizadora direta e autônoma do patrimônio público não compete ao Poder Legislativo, cabendo a ele a fiscalização orçamentária, patrimonial e financeira do Poder Executivo e dos atos da Administração Pública. Apontou que a fiscalização da Administração Pública pelo Poder Legislativo é atividade intelectual, técnica e colegiada, que não se confunde com a atividade de vistoria pessoal, direta e autônoma, de incumbência do Poder Executivo. Disse que não cabe aos assessores parlamentares a realização de atendimento direto às demandas dos munícipes, o que caracteriza clientelismo e violação ao princípio da impessoalidade, na medida em que os acompanham às repartições públicas, procuram autoridades locais para expor problemas, dentre outras atividades de cunho pessoal, em flagrante desrespeito às normas constitucionais. Defendeu que, após análise do trabalho realizado pela Câmara Municipal, constatou-se que a existência de apenas um cargo comissionado é suficiente para a produção do Poder Legislativo. Sustentou que o número de cargos

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
 FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
 3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP
 CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Folha

158 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

comissionados atualmente existentes na Câmara Municipal representa 47% (quarenta e sete por cento) do total de cargos, em ofensa aos princípios da proporcionalidade e da eficiência, pois não há adequação entre a produção da casa legislativa para a quantidade de assessores. Requereu a análise incidental da inconstitucionalidade da lei criadora dos cargos referidos. Requereu a concessão do pedido liminar para determinar à Câmara, por meio de sua Mesa, representada por seu presidente, a exoneração imediata de dois terços dos assessores parlamentares, na hipótese de preenchimento dos 57 cargos, com a manutenção de, no máximo, 19 assessores parlamentares, sendo um por vereador. Em seu requerimento final, pleiteou fosse o pedido julgado procedente para determinar a exoneração de dois terços dos assessores parlamentares, com a manutenção de 19 (dezenove) assessores. Juntou documentos.

O pedido liminar foi indeferido a fls. 647. Inconformado com a decisão proferida, o autor apresentou agravo de instrumento (fls. 650), ao qual foi negado provimento (fls. 663/671).

A ré contestou o pedido a fls. 673/683. Pontuou que a defesa apresentada é tempestiva pois, uma vez inserida na expressão Fazenda Pública, dispõe de sessenta dias para responder à demanda. Alegou que o questionamento trazido pelo Ministério Público foi exaustivamente respondido ao Tribunal de Contas do Estado. Defendeu a necessidade do número de cargos destinados aos assessores parlamentares, que é aferido a partir da análise de dados objetivos tais como número de habitantes, extensão territorial e cifras do Produto Interno Bruto. Em razão de tais dados, as políticas públicas que objetivam o crescimento e desenvolvimento municipais transcendem os limites territoriais, o que não pode ser menosprezado. Alegou que os cargos comissionados puros estão alocados nos

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP -
CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Folha

159 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

gabinetes de cada Vereador, caracterizando assessoria direta deles, não havendo mais nenhum cargo em comissão em setor administrativo. Disse, ainda, que a Lei Complementar nº 146/2012 foi objeto de apuração realizada nos autos de inquérito civil nº 14.0417.0000741/2012-1, que concluiu pela inexistência de incongruências no cargo de assessor de gabinete da Câmara Municipal, com o arquivamento do procedimento, após homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público. Pontuou que uma análise puramente matemática do número de proposituras em relação ao número de assessores prejudica sensivelmente o interesse público pois eventuais alterações constitucionais legalmente previstas geram modificações nos gabinetes, serviços e no número de assessores. Defendeu que a análise matemática do trabalho de cada vereador e de sua equipe nega a especificidade do trabalho e a independência com que tal trabalho deve ser realizado. Alegou que os vereadores exercem aquilo que lhes é exigido pela população pois é patente a falência para se iniciar o processo legislativo nos temas mais relevantes da cidade já que quase todos os assuntos se concentram nas mãos do Executivo. Esclareceu que a questão relativa à ausência de controle formal-institucional sobre o trabalho dos assessores foi objeto de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público Estadual e a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste em 14 de dezembro de 2015. Requereu que o pedido fosse julgado improcedente, com a manutenção do atual cargo de assessores parlamentares previstos em lei. Não foram juntados documentos com a contestação.

As partes foram intimadas a dizer a respeito de provas (fls. 692), ocasião em que o autor manifestou-se a fls. 695 e a ré a fls. 699.

A ré juntou aos autos os documentos requeridos na cota de fls. 695 (fls. 704/2.444 e 2.446/2.610).

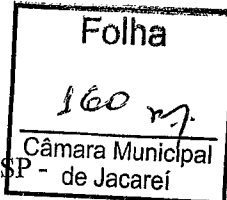


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP
CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min



O autor apresentou seus memoriais de alegações finais a fls. 2.614/2.630 e juntou os documentos de fls. 2.631/2.637 e 2.638/2.643.

A instrução processual foi encerrada a fls. 2.644 e a ré manifestou-se a fls. 2.647 pela improcedência do pedido formulado.

O autor juntou aos autos os documentos de fls. 2.648/2.659 a respeito dos quais a ré manifestou-se a fls. 2.664.

A ré regularizou sua representação processual a fls. 2.670/2.671.

É o relatório.

DECIDO.

Julgo antecipadamente a lide por ser desnecessária a produção de prova em audiência.

A Lei Complementar n.º 58/2009, alterada pela Lei n.º 146/2012, criou 57 (cinquenta e sete) cargos em comissão de assessor parlamentar, sendo 03 (três) assessores por vereador já que a Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste possui 19 (dezenove) vereadores (fls. 22/26 e 27/46).

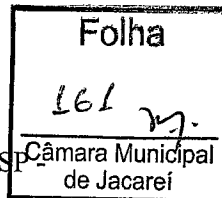
Restou incontroverso que a Câmara Municipal de Santa Bárbara


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
 FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
 3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP
 CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min



d'Oeste possui 64 (sessenta e quatro) cargos efetivos. Assim, o número de cargos em comissão é equivalente a 47% do total de cargos da edilidade. Portanto, de fato, a relação entre cargos comissionados e efetivos é de quase 1:1 e não atende ao princípio da razoabilidade previsto no artigo 111, "caput", da Constituição do Estado de São Paulo, segundo o qual *"a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência"*.

Ademais, o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que *"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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração"*.

Assim, a investidura em cargo ou emprego público deve se dar, em regra, em razão de aprovação prévia em concurso público, sendo o comissionamento a exceção.

Portanto, o fato de haver, na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, número de cargos comissionados quase igual ao número de cargos efetivos demonstra a não observância, pela edilidade, do disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e no artigo 111, "caput", da Constituição do Estado de São Paulo, normas hierarquicamente superiores e que devem ser observadas pelo ente municipal.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
 FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
 3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP
 CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Folha
162 m.
Câmara Municipal de Jacareí

Tal desproporção foi constatada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que a apontou em dois relatórios, sendo o primeiro de outubro de 2013.

O relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo de outubro de 2013, anexado a fls. 400/403, relativo às contas do exercício de 2009, apontou o seguinte:

"Instada a se manifestar, a SDG considerou que ainda persiste um excesso de cargos comissionados, com atribuições que não correspondem à direção, chefia e assessoramento, além da lei não evidenciar expressamente a exigência de qualificação para provimento dos cargos de assessoria parlamentar.

Diante da constatação de que as alterações realizadas pelo Legislativo através da Lei Complementar Municipal n.º 146 de 19/12/2012 ainda não promoveram a completa adequação do quadro de pessoal, o atual responsável pelo Legislativo, o Sr. Fabiano Washington Ruiz Martinez, foi notificado a adotar novas medidas corretivas, através de publicação no DOE de 08/06/2012 ...

...

Em que pese o Legislativo ter solvido a maioria das impropriedades combatidas na decisão, a quantidade de cargos de Assessores Parlamentares ainda é excessivo (sic) e desproporcional ao porte do Município e ao vulto das atividades e competências legislativas.

A Edilidade novamente não demonstrou a necessidade dos cargos de livre provimento existentes em seu quadro, sobretudo no aspecto quantitativo, o que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

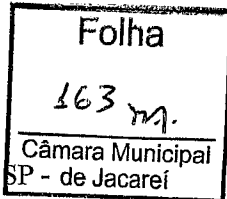
COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste

FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE

3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE -
CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min



impõe reafirmar a condição de desacordo com os princípios constitucionais de regência, especialmente a economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e eficiência.

...

Muito embora o Legislativo tenha reduzido a quantidade de assessores parlamentares, fixando 3 (três) para cada um dos 19 (dezenove) Vereadores eleitos para a atual legislatura, não demonstrou que o quantitativo de Assessores é compatível com o número de Vereadores, porte do Município e demanda legislativa.

O número de assessores parlamentares previstos no quadro de servidores, 57 (cinquenta e sete), ainda continua excessivo e desproporcional ao número de Vereadores – 19 (dezenove) – e ao contingente de demandas correspondente ao porte do Município, cuja população, segundo dados do IBGE, não chega a 190 (cento e noventa) mil habitantes.

O total de servidores deve ser adequadamente planejado e estudado objetivando o pleno atendimento às reais necessidades do Poder Legislativo, não se admitindo excessos, por configurar flagrante afronta aos princípios basilares da Administração Pública, notadamente da economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e eficiência".

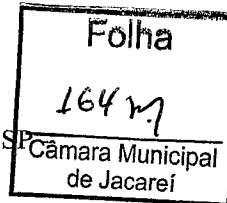
O relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo de março de 2015, anexado a fls. 385/399, relativo às contas do exercício de 2014, apontou que:


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
 FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
 3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP
 CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min



"Quanto à adequação dos cargos em comissão ao art. 37, V, da CF constatamos que os 57 cargos indicados no quadro acima se referem a assessores cujas atribuições são descritas de modo bastante sucinto na Lei Complementar 146/2012 (fls. 45/49 do Anexo) a qual descreve atividade burocráticas que não possuem características de direção, chefia e assessoramento nos moldes preceituados pelo referido dispositivo constitucional.

...

Verificamos ainda a proporção de 3 assessores para cada vereador, a qual não se coaduna com a produção da Câmara Municipal em 2014, conforme os trabalhos descritos às fls. 51/52 do Anexo. O volume produzido não justifica o gasto público com tantos assessores. A maior parte dos trabalhos descritos é burocrática, de pouca complexidade e dispensaria assessoramento, o restante não seria trabalho suficiente para justificar a contratação de três assessores por vereador".

Outrossim, restou incontroverso que a produção total de trabalho dos assessores parlamentares na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, nos anos de 2013, 2014 e 2015, foi a apontada nas Tabelas 2 e 3 de fls. 03 da inicial. Também restou incontroverso que a produtividade média diária, por assessor, nos anos de 2013 e 2015 (mais produtivos) foi de apenas de 0,6 documento.

Ora, de fato, produtividade tão baixa na elaboração de documentos relativos às tarefas especificadas na Tabela 1 de fls. 3 da inicial é injustificável e ineficiente, configurando evidente desperdício de recursos públicos e desrespeito ao princípio da eficiência previsto no artigo 37, "caput", da Constituição Federal, o qual deve ser observado por toda Administração Pública.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
 FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
 3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP
 CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Folha
165 m.
Câmara Municipal de Jacareí

Por outro lado, além da ineficiência (apontada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já em 2013), restou incontroverso que os assessores dos vereadores realizam atividades operacionais e burocráticas incompatíveis com as funções do Poder Legislativo.

Ficou incontroverso que, nos anos de 2013 a 2015, 70% do trabalho total dos assessores consistiu na elaboração de indicações, bem como que 67% das indicações são meras sugestões endereçadas à Prefeitura Municipal para a conservação do patrimônio público, consoante Tabelas 6, 7, 8, 9 e 10 de fls. 05/07 da inicial.

Assim, 67% das indicações elaboradas pelos assessores são resultado de trabalho puramente operacional de vistoria de espaços públicos para identificação de buracos nas ruas, árvores que precisam de poda, áreas verdes que precisam ser roçadas, entulhos que precisam ser removidos, lâmpadas queimadas que precisam ser trocadas e equipamentos públicos que demandam manutenção (atividades especificadas, em detalhes, nos depoimentos de fls. 161/370). Ocorre que tal trabalho de fiscalização direta e autônoma do patrimônio público não configura função fiscalizadora do Poder Legislativo.

A função fiscalizadora do Executivo pelo Legislativo consiste na fiscalização orçamentária, patrimonial e financeira, prevista no artigo 31 da Constituição Federal.

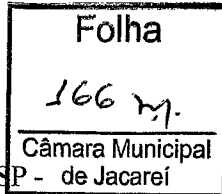
A função fiscalizadora dos atos da Administração Pública é a prevista no artigo 20 da Constituição do Estado de São Paulo; trata-se de fiscalização essencialmente técnica cujo objetivo é a atividade administrativa em si.

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
 FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
 3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP -
 CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min



A conservação do patrimônio público é serviço público de atribuição do Executivo e deve ser desempenhada por servidores deste. Não cabe ao assessor parlamentar fiscalizar, vistoriar ou inspecionar obras do Poder Executivo; ademais, tal fiscalização deve ser habitual e operacional e desempenhada por ocupante de cargo ou emprego de provimento efetivo, e não por ocupante de cargo em comissão.

Ademais, tal atividade fiscalizadora é de baixa complexidade e, portanto, incompatível com o grau de escolaridade superior exigido do cargo de assessor parlamentar.

Dos depoimentos de fls. 161/370, depreende-se que o cargo de assessor parlamentar é efetivamente utilizado como instrumento de clientelismo e assistencialismo, visando ao atendimento de redutos eleitorais dos vereadores. Muitos assessores alegaram que uma de suas funções é participar de reuniões, inclusive em templos e igrejas, com o vereador ou em substituição a este, visando a solicitar providências para problemas locais ou individuais; ademais, a grande maioria relatou que, rotineiramente, atende a demandas individuais de munícipes, funcionando como "despachantes", em desrespeito ao princípio da impessoalidade. Referidos atos configuram efetiva prática de clientelismo, ilegal e inadmissível na Administração Pública.

Por fim, o auxílio prestado por vários assessores durante as sessões da Câmara consiste em simples secretariado, podendo ser desempenhado por qualquer servidor, e não configura função de assessoramento.

Nesse contexto, restou devidamente demonstrado que o trabalho de efetivo assessoramento na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste pode muito


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santa Bárbara D'Oeste
 FORO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
 3ª VARA CÍVEL

PRAÇA DONA CAROLINA, S/Nº, SANTA BARBARA D'OESTE - SP
 CEP 13450-515

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Folha
 167 m.
 Câmara Municipal
 de Jacareí

bem ser exercido por um único assessor por vereador, bem como que a redução pleiteada na inicial deve efetivamente ocorrer para que se afaste a violação aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

Pelo exposto, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO e determino que a ré, por intermédio de sua Mesa, exonere, em definitivo, 2/3 (dois terços) dos assessores parlamentares, com a manutenção, no máximo, de 19 (dezenove) assessores parlamentares, sendo 01 (um) por vereador. Condeno a ré ao pagamento das custas e despesas processuais.

Outrossim, restando incontroversa a baixa produtividade dos assessores parlamentares (já apontada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2013) e comprovado o exercício de atividades incompatíveis com tal função, e ante o perigo de dano ao erário com o pagamento desnecessário dos salários de 2/3 (dois terços) dos 57 (cinquenta e sete) assessores parlamentares, defiro a tutela provisória de urgência para determinar que a ré, por meio de sua Mesa, representada por seu Presidente, exonere, em dez dias, 2/3 (dois terços) dos assessores parlamentares, mantendo, no máximo, 19 (dezenove) assessores parlamentares, sendo 01 (um) por vereador, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por assessor não exonerado, devendo comprovar as exonerações com cópia das respectivas portarias.

P.I.C.

Santa Barbara D'Oeste, 27 de fevereiro de 2018.

**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: 2018.0001016681

Folha 168 M.
Câmara Municipal de Jacareí

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação nº 1007107-12.2015.8.26.0533, da Comarca de Santa Bárbara D Oeste, em que é apelante CAMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 8ª 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.

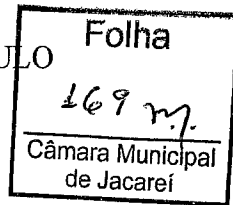
O julgamento teve a participação dos Desembargadores BANDEIRA LINS (Presidente sem voto), ANTONIO CELSO FARIA E JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR.

São Paulo, 19 de dezembro de 2018.

Ponte Neto
relator
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



VOTO Nº 14.992

APELAÇÃO Nº 1007107-12.2015.8.26.0533

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – EXONERAÇÃO DE 2/3 DOS CARGOS COMISSIONADOS DE ASSESSORES PARLAMENTARES DE SANTA BÁRBARA D'OESTE – Autor demonstrou a desproporcionalidade da quantidade de cargos comissionados criados pela Lei Complementar nº 58/2009, modificada pela Lei nº 146/2012, em relação à quantidade de cargos efetivos – Ademais, maior parte dos trabalhos dos assessores é incompatível com o comissionamento – Violação aos princípios da proporcionalidade e eficiência – Sentença de procedência mantida, nos termos do art. 252 do RITJ. Recurso não provido.

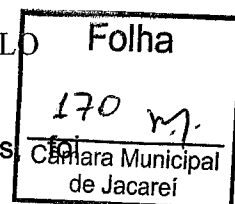
1. Trata-se de ação civil pública interposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**, objetivando a condenação da ré em exonerar 2/3 dos cargos comissionados de assessores parlamentares, com manutenção, no máximo, de 19, sendo um por Vereador.

Alega o autor que nos autos de inquérito civil nº 797/2015 constatou-se que a quantidade de 57 assessores parlamentares é excessiva em face da produção de trabalho da Câmara, e é desproporcional em relação à quantidade de 64 cargos efetivos; que a maior parte do trabalho dos assessores parlamentares é de índole operacional, técnica e burocrática, incompatível com o comissionamento; e que não há, na prática, controle formal-institucional algum sobre o trabalho dos assessores parlamentares. Aduz que a desproporção foi constatada, também, por fiscalização *in loco* feita pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). Entende que tal situação ofende os princípios da proporcionalidade, da eficiência e da publicidade.

A liminar, que visava à determinação para que a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



ré exonerasse 2/3 dos assessores parlamentares, em 72 horas, indeferida, pela ausência do *periculum in mora* (fls. 647).

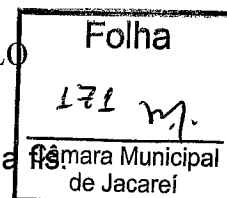
A r. sentença de fls. 2674/2685, cujo relatório se adota, julgou procedente a ação para determinar que a ré, por intermédio de sua Mesa, exonere, em definitivo, 2/3 (dois terços) dos assessores parlamentares, com a manutenção, no máximo, de 19 (dezenove) assessores parlamentares, sendo 01 (um) por vereador. Condenou a ré ainda ao pagamento das custas e despesas processuais. Deferiu a tutela provisória de urgência para *determinar que a ré cumpra a decisão em 10 dias, sob pena de multa diária de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) por assessor não exonerado, devendo comprovar as exonerações com cópia das respectivas portarias.*

Apelo da ré a fls. 2699/2711, pleiteando a inversão do julgado. Sustenta que diante da dimensão do Município e do número de habitantes que rotineiramente cobram respostas dos parlamentares, imaginar que o Vereador, com apenas uma pessoa lhe assessorando, possa exercer a contento os deveres do cargo, seria uma negação à importância do próprio Poder Legislativo e da própria base da democracia; que o volume de trabalho desenvolvido em conjunto pelos Vereadores e seus Assessores Parlamentares é bastante significativo, comprovando-se a necessidade de manutenção do número de 03 (três) Assessores para cada Vereador, na medida em que se soma ao trabalho legislativo também o trabalho de fiscalização e participação da Municipalidade nas discussões de demandas coletivas da Região Metropolitana de Campinas. Por fim, o argumento acerca da suposta falta de controle formal-institucional sobre o trabalho dos Assessores Parlamentares já foi objeto do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público Estadual e a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santa Bárbara d' Oeste no dia 14 de dezembro de 2015.

Contrarrazões a fls. 2728/2734.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça a fls. 2747/2757, pelo não provimento do recurso.

É O RELATÓRIO.

2. O recurso não comporta provimento.

Verifica-se que a r. sentença recorrida bem analisou a questão e merece confirmação por seus próprios e jurídicos fundamentos, a teor do artigo 252 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que assim dispõe: "nos recursos em geral, o relator poderá limitar-se a ratificar os fundamentos da decisão recorrida, quando suficientemente motivada, houver de mantê-la".

Tal dispositivo regimental visa prestigiar o princípio constitucional da razoável duração do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal) e evitar inútil repetição da matéria.

As razões recursais não infirmam os elementos de convicção da decisão recorrida, cujos fundamentos ficam ratificados (artigo 252 do Regimento Interno/2009) e transcritos abaixo:

«A Lei Complementar n.º 58/2009, alterada pela Lei n.º 146/2012, criou 57 (cinquenta e sete) cargos em comissão de assessor parlamentar, sendo 03 (três) assessores por vereador já que a Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste possui 19 (dezenove) vereadores (fls. 22/26 e 27/46).

Restou incontroverso que a Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste possui 64 (sessenta e quatro) cargos efetivos. Assim, o número de cargos em comissão é equivalente a 47% do total de cargos da edilidade. Portanto, de fato, a relação entre cargos comissionados e efetivos é de quase 1:1 e não atende ao princípio da razoabilidade previsto no artigo 111, "caput", da Constituição do Estado de São Paulo, segundo o qual "a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência".

Ademais, o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que "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,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha
172 M
Câmara Municipal de Jacareí

ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de nomeação e exoneração".

Assim, a investidura em cargo ou emprego público deve se dar, em regra, em razão de aprovação prévia em concurso público, sendo o comissionamento a exceção.

Portanto, o fato de haver, na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, número de cargos comissionados quase igual ao número de cargos efetivos demonstra a não observância, pela edilidade, do disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e no artigo 111, "caput", da Constituição do Estado de São Paulo, normas hierarquicamente superiores e que devem ser observadas pelo ente municipal.

Tal desproporção foi constatada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que a apontou em dois relatórios, sendo o primeiro de outubro de 2013.

O relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo de outubro de 2013, anexado a fls. 400/403, relativo às contas do exercício de 2009, apontou o seguinte:

"Instada a se manifestar, a SDG considerou que ainda persiste um excesso de cargos comissionados, com atribuições que não correspondem à direção, chefia e assessoramento, além da lei não evidenciar expressamente a exigência de qualificação para provimento dos cargos de assessoria parlamentar.

Diante da constatação de que as alterações realizadas pelo Legislativo através da Lei Complementar Municipal n.º 146 de 19/12/2012 ainda não promoveram a completa adequação do quadro de pessoal, o atual responsável pelo Legislativo, o Sr. Fabiano Washington Ruiz Martinez, foi notificado a adotar novas medidas corretivas, através de publicação no DOE de 08/06/2012 ...

...

Em que pese o Legislativo ter solvido a maioria das impropriedades combatidas na decisão, a quantidade de cargos de Assessores Parlamentares ainda é excessivo (sic) e desproporcional ao porte do Município e ao vulto das atividades e competências legislativas.

A Edilidade novamente não demonstrou a necessidade dos cargos de livre provimento existentes em seu quadro, sobretudo no aspecto quantitativo, o que impõe reafirmar a condição de desacordo com os princípios



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha
173 m.
Câmara Municipal
de Jacareí

constitucionais de regência, especialmente a economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e eficiência.

...

Muito embora o Legislativo tenha reduzido a quantidade de assessores parlamentares, fixando 3 (três) para cada um dos 19 (dezenove) Vereadores eleitos para a atual legislatura, não demonstrou que o quantitativo de Assessores é compatível com o número de Vereadores, porte do Município e demanda legislativa.

O número de assessores parlamentares previstos no quadro de servidores, 57 (cinquenta e sete), ainda continua excessivo e desproporcional ao número de Vereadores - 19 (dezenove) - e ao contingente de demandas correspondente ao porte do Município, cuja população, segundo dados do IBGE, não chega a 190 (cento e noventa) mil habitantes.

O total de servidores deve ser adequadamente planejado e estudado objetivando o pleno atendimento às reais necessidades do Poder Legislativo, não se admitindo excessos, por configurar flagrante afronta aos princípios basilares da Administração Pública, notadamente da economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e eficiência".

O relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo de março de 2015, anexado a fls. 385/399, relativo às contas do exercício de 2014, apontou que:

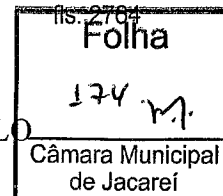
"Quanto à adequação dos cargos em comissão ao art. 37, V, da CF constatamos que os 57 cargos indicados no quadro acima se referem a assessores cujas atribuições são descritas de modo bastante sucinto na Lei Complementar 146/2012 (fls. 45/49 do Anexo) a qual descreve atividade burocráticas que não possuem características de direção, chefia e assessoramento nos moldes preceituados pelo referido dispositivo constitucional.

...

Verificamos ainda a proporção de 3 assessores para cada vereador, a qual não se coaduna com a produção da Câmara Municipal em 2014, conforme os trabalhos descritos às fls. 51/52 do Anexo. O volume produzido não justifica o gasto público com tantos assessores. A maior parte dos trabalhos descritos é burocrática, de pouca complexidade e dispensaria assessoramento, o restante não seria trabalho suficiente para justificar a contratação de três assessores por vereador".



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Outrossim, restou incontroverso que a produção total de trabalho dos assessores parlamentares na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, nos anos de 2013, 2014 e 2015, foi a apontada nas Tabelas 2 e 3 de fls. 03 da inicial. Também restou incontroverso que a produtividade média diária, por assessor, nos anos de 2013 e 2015 (mais produtivos) foi de apenas de 0,6 documento.

Ora, de fato, produtividade tão baixa na elaboração de documentos relativos às tarefas especificadas na Tabela 1 de fls. 3 da inicial é injustificável e ineficiente, configurando evidente desperdício de recursos públicos e desrespeito ao princípio da eficiência previsto no artigo 37, "caput", da Constituição Federal, o qual deve ser observado por toda Administração Pública.

Por outro lado, além da ineficiência (apontada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já em 2013), restou incontroverso que os assessores dos vereadores realizam atividades operacionais e burocráticas incompatíveis com as funções do Poder Legislativo.

Ficou incontroverso que, nos anos de 2013 a 2015, 70% do trabalho total dos assessores consistiu na elaboração de indicações, bem como que 67% das indicações são meras sugestões endereçadas à Prefeitura Municipal para a conservação do patrimônio público, consoante Tabelas 6, 7, 8, 9 e 10 de fls. 05/07 da inicial.

Assim, 67% das indicações elaboradas pelos assessores são resultado de trabalho puramente operacional de vistoria de espaços públicos para identificação de buracos nas ruas, árvores que precisam de poda, áreas verdes que precisam ser roçadas, entulhos que precisam ser removidos, lâmpadas queimadas que precisam ser trocadas e equipamentos públicos que demandam manutenção (atividades especificadas, em detalhes, nos depoimentos de fls. 161/370). Ocorre que tal trabalho de fiscalização direta e autônoma do patrimônio público não configura função fiscalizadora do Poder Legislativo.

A função fiscalizadora do Executivo pelo Legislativo consiste na fiscalização orçamentária, patrimonial e financeira, prevista no artigo 31 da Constituição Federal.

A função fiscalizadora dos atos da Administração Pública é a prevista no artigo 20 da Constituição do Estado de São Paulo; trata-se de fiscalização essencialmente técnica cujo objetivo é a atividade administrativa em si.

A conservação do patrimônio público é serviço público de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 2765

Folha

175 m.

Câmara Municipal
de Jacareí

atribuição do Executivo e deve ser desempenhada por servidores deste. Não cabe ao assessor parlamentar fiscalizar, vistoriar ou inspecionar obras do Poder Executivo; ademais, tal fiscalização deve ser habitual e operacional e desempenhada por ocupante de cargo ou emprego de provimento efetivo, e não por ocupante de cargo em comissão.

Ademais, tal atividade fiscalizadora é de baixa complexidade e, portanto, incompatível com o grau de escolaridade superior exigido do cargo de assessor parlamentar.

Dos depoimentos de fls. 161/370, depreende-se que o cargo de assessor parlamentar é efetivamente utilizado como instrumento de clientelismo e assistencialismo, visando ao atendimento de redutos eleitorais dos vereadores. Muitos assessores alegaram que uma de suas funções é participar de reuniões, inclusive em templos e igrejas, com o vereador ou em substituição a este, visando a solicitar providências para problemas locais ou individuais; ademais, a grande maioria relatou que, rotineiramente, atende a demandas individuais de munícipes, funcionando como "despachantes", em desrespeito ao princípio da impessoalidade. Referidos atos configuram efetiva prática de clientelismo, ilegal e inadmissível na Administração Pública.

Por fim, o auxílio prestado por vários assessores durante as sessões da Câmara consiste em simples secretariado, podendo ser desempenhado por qualquer servidor, e não configura função de assessoramento.

Nesse contexto, restou devidamente demonstrado que o trabalho de efetivo assessoramento na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste pode muito bem ser exercido por um único assessor por vereador, bem como que a redução pleiteada na inicial deve efetivamente ocorrer para que se afaste a violação aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.»

Ademais, como bem ressaltou o D. Procurador de Justiça a fls. 2753, "ainda que a apelante pretenda justificar a necessidade de manutenção do seu quadro funcional em vista da alegada demanda de trabalho exigida do Legislativo local, certo é que, em momento algum, conseguiu comprovar essa intensa atividade política. Por outro lado, restou demonstrada, pela farta documentação angariada em sede de inquérito civil, a baixa produção legislativa da Câmara Municipal, que, nos anos de 2013 a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha
176 m.
Câmara Municipal de Jacareí

2015, se limitou a 2% das atividades realizadas no órgão, voltando-se a atuação dos parlamentares, precipuamente, à propositura de indicações e requerimentos - atividades estas de baixa complexidade, frise-se, e que prescindem de um número tão expressivo de assessoramento (fls. 371/384).”

3. Pelo exposto, nego provimento ao recurso.

PONTE NETO
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 SJ 4.10 - Serv. de Proceç. de Rec. aos Tribunais Superiores do 1º
 ao 4º Gr. de Câ. de Dir. Público
 Endereço - Av. Brigadeiro Luis Antônio, 849 - sala 502 - Cep:
 01317001 - São Paulo/SP

Folha
 177
 Câmara Municipal
 de Jacareí

CERTIDÃO

Processo nº: **1007107-12.2015.8.26.0533**
 Classe – Assunto: **Apelação Cível - Violação Aos Princípios Administrativos**
 Apelante: **Camara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste**
 Apelado: **Ministério Público do Estado de São Paulo**
 Relator(a): **PONTE NETO**
 Órgão Julgador: **8ª Câmara de Direito Público**

CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO

Certifico e dou fé que a r. decisão do(s) recurso(s) transitou em julgado em 11/09/2019.

São Paulo, 13 de setembro de 2019.

 LUANA BOARON - Matrícula: 372111
 Escrevente Técnico Judiciário

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por LUANA BOARON, liberado nos autos em 13/09/2019 às 13:58. Para conferir o original, acesse o site <https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 1007107-12.2015.8.26.0533 e código E3E83265