



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

MPC.SP - 8ª Procuradoria
(11) 3292-4302 - www.mpc.sp.gov.br



PARECER

PROCESSO:	00005239.989.18-9
ÓRGÃO:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CAMARA MUNICIPAL DE LORENA (CNPJ 51.627.438/0001-35) ▪ ADVOGADO: FELICIA DANIELA DE OLIVEIRA (OAB/SP 210.630) / ELAINE VIEIRA DE SA SANTOS (OAB/SP 284.124)
INTERESSADO(A):	<ul style="list-style-type: none"> ▪ WALDEMILSON DA SILVA (CPF 074.824.198-10) ▪ ADVOGADO: IZABELLE PAES OMENA DE OLIVEIRA LIMA (OAB/SP 196.272) / CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES (OAB/SP 242.953) / YURI MARCEL SOARES OOTA (OAB/SP 305.226) / RAFAEL CEZAR DOS SANTOS (OAB/SP 342.475)
ASSUNTO:	Contas de Câmara - Exercício de 2018
EXERCÍCIO:	2018
INSTRUÇÃO POR:	UR-14

Em exame, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal, art. 33, inc. II, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. III, da Lei Complementar Estadual 709/1993, julgamento das contas em epígrafe.

Preliminarmente, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”^[1]:

CÂMARA MUNICIPAL DE LORENA	
População	88.276
Nº de Vereadores	17

Nº de Servidores	108
Gasto Total	R\$ 8.221.974,55
Gasto per capita	R\$ 93,14

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
Despesa de pessoal em dezembro do exercício	3,44%
Atendido o limite constitucional da despesa total?	SIM
Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento	62,65%
Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Despesa Total com remuneração dos vereadores	0,88%
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada?	NÃO
Pagamento de Sessões Extraordinárias?	NÃO
Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	PREJUDICADO
Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Atendido o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM [2]
Atendido o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM [3]

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2017	6194.989.16	Em trâmite	-
2016	5004.989.16	Em trâmite	-
2015	1033/026/15	Em trâmite	-

2014	2869/026/14	Regulares com ressalva	09/03/2018
2013	464/026/13	Em trâmite	-
2012	2567/026/12	Regulares com ressalva	27/01/2015

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como analisadas as justificativas ofertadas pela Origem (evento 49), e pelo prefeito, individualmente (evento 48), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos, pelos motivos que a seguir se aduzem.

Inicialmente, como constatado pela diligente Fiscalização (evento 10-22, item D.3.1, fls. 11/12), no exercício em tela, a Edilidade incorreu no uso inapropriado do instituto do comissionamento de cargos públicos, em desprestígio ao provimento de cargos efetivos, dispondo em seu quadro de 69 comissionados, em contrapartida a 39 servidores efetivos. Ou seja, 63,88% dos 108 servidores em exercício possuíam cargos em comissão, contrariando a lógica das diretrizes de admissão de pessoal imposta pela Carta Magna, precisamente por meio dos incisos II e V de seu art. 37, os quais definem como regra o acesso aos cargos pela via do concurso público, constituindo o comissionamento instrumento de exceção para que se materializem vínculos laborais junto à Administração Pública.

Para além do abalo da legalidade, a prática transgride, ainda, outros princípios constitucionais, como a razoabilidade, impessoalidade, proporcionalidade, moralidade e igualdade, como se nota a seguir.

Ainda conforme a apuração da área competente do TCE-SP, verificou-se que, no ano em exame, 13 servidores foram admitidos ao serviço por meio de provimento de cargos comissionados que não possuíam as atribuições de direção, chefia e assessoramento, apesar de intitulados de forma tal que as aparentasse (Assessor Parlamentar, Assessor da Mesa Administrativa, Assessor Parlamentar as Comissões) (evento 10-22, item D.3.1, fl. 11), o que mais uma vez evidencia grave infração ao texto constitucional. As atribuições de cada cargo podem ser visualizadas no Anexo VIII da Lei Complementar municipal n. 261/2017, acessível pelo seguinte link da internet: (https://siap.lorena.sp.gov.br/pmlorena/websis/siapegov/legislativo/leis/resulta_leis.php).

Ressalta-se que o cargo de provimento em comissão está diretamente ligado ao controle das diretrizes políticas e ao dever de lealdade às considerações do agente político superior, que possui mandato temporário, não se prestando à criação de postos comuns, com atribuições estritamente técnicas, burocráticas ou cotidianas, ligadas às rotinas tradicionais da Administração. Sob essa ótica, a criação de cargos em comissão sem as atribuições constitucionais genuínas nada mais configura que burla à exigência do concurso público, e, assim, infringência à impessoalidade e apropriação do serviço para execução de fins particulares, bem como congratulação à imoralidade, já que a não realização de concursos não meritiza o acesso às vagas do serviço público, exigência natural de um regime republicano de governo.

Nesse sentido, vale mencionar elucidativo julgado do Tribunal de Justiça paulista:

“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. Criação de cargos em comissão para funções que se não enquadram na exceção ao concurso público. A regra geral é o concurso público, aberto a todos e aferidor de qualidades profissionais e mérito. O provimento em comissão é exceção que não pode ser dilargada, pena de se malferir o princípio fundante da moralidade administrativa. Ação direta procedente. Inconstitucionalidade. Cargos técnicos destinados a provimento em comissão. Funções que reclamam competência técnica a ser aferida em seleção por mérito, própria a concurso público. Vulneração ao artigo 37, incisos II e V da CF/88 e ao artigo 115, incisos II e V da Constituição Paulista de 1989. Precedentes do STF e do TJSP. Ação direta procedente.” (TJ-SP - ADI: 7372320118260000 SP 0000737-23.2011.8.26.0000, Relator: Renato Nalini, Data de Julgamento: 25/05/2011, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/06/2011)

Em igual medida, a desproporção em comento é também constatada no confronto do número de servidores livremente providos (69) com o número de Edis (17), perfazendo a relação de 4 (quatro) comissionados para cada Vereador, subvertendo-se, sob mais uma perspectiva, o mandamento constitucional da imposição, como regra, do provimento efetivo. A impugnação de tal dissonância coaduna-se com decisão proferida no RE 1.041.210 pela Suprema Corte, em sede de repercussão geral[4]:

[...] c) o número de cargos comissionados criados **deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir** e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar;

Indigitado Recurso Extraordinário conduziu outra decisão do STF, no ARE 1.208.780, a qual ratificou acórdão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que define como legítima a restrição a 1 (um) assessor por Edil no âmbito do serviço legislativo ([Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533](#)):

“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.”

Há que se censurar, ainda, a falta do requisito de escolaridade de nível superior para preenchimento dos cargos comissionados (evento 10-22, item D.3.1, fl. 11), o que contraria o entendimento do E. TJ-SP, para o qual a falta de exigência de conhecimentos técnicos especializados garantidos pela formação universitária afasta a possibilidade de exercício da atividade de assessoramento:

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

115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. (grifos nossos)

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u., g.n.)

Ora, não é aceitável e sequer compreensível que a instrução colegial recebida por qualquer pessoa possa habilitá-la ao desempenho de funções na Administração Pública que remetam a atividades de direção, chefia e assessoramento, típicas dos cargos em comissão, nos termos constitucionais. Afinal, como sintetiza o eminente relator, Desembargador Renato Nalini, em seu voto na ADI 0231370-04.2009.8.26.0000, só assessora quem dispõe de competência para orientar o assessorado.

É de se destacar que a infração em debate configura **REINCIDÊNCIA**, pois, em 2015, as contas da Edilidade foram julgadas irregulares (TC-1033/026/15), sendo um dos motivos invocados a ausência de exigência de escolaridade de nível superior para o preenchimento de cargos em comissão, notadamente os de assessoria.

Em defesa, a Origem alega que “o tema ‘nível de escolaridade’ dos cargos comissionados vem sendo analisado pela Edilidade, inclusive com proposta de redução dos cargos em comissão já informada”, e que a Câmara Municipal tem autonomia constitucionalmente definida para tratar de sua organização interna, o que legitimaria, pois, a destinação de cargos para assessoramento dos edis (evento 49-1, fls. 15/16). Todavia, os argumentos não afastam o conteúdo de ilegalidade do ato analisado, em virtude dos abusos registrados no que tange aos quantitativos de admissões de servidores em comissionamento, à desproporcionalidade de comissionados face a efetivos, e ao desvirtuamento do sentido dos cargos em comissão, como exposto acima.

Incompatível com a legalidade, ainda, a cessão de estagiários a outros entes e Poderes com ônus para o Legislativo, sem ressarcimento de valores, chamando à atenção o patamar verificado: R\$ 131.389,55 dos R\$ 303.206,66 (evento 10-22, item B.4.2, fl. 8), ou seja, 43,33% da despesa em questão. No caso, assumem-se dispêndios que, na verdade, não são do órgão legislativo municipal, o que contraria o princípio contábil da entidade e, por analogia, o seguinte dispositivo da Constituição Federativa:

Art. 167 São vedados:

(...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

Conforme propugnou o Ministério Público do Estado de São Paulo no Protocolado n. 34.416/18 para impetração de Ação Direta de Inconstitucionalidade quanto à Lei nº 4.466/2017, do Município de Ituverava, que se referia a cessão de servidores públicos municipais à iniciativa privada, cabendo, aqui, analogia de fatos:

“não há norma geral disciplinando critérios ou parâmetros para a cessão de pessoas pela Administração Pública, de forma que as diretrizes para sua execução devem ser obtidas a partir do tratamento conferido pela Constituição à Administração, especialmente pelo art. 37 e pelos princípios que norteiam o Direito Administrativo, sem prejuízo da regulamentação específica, em sede legislativa e administrativa, pelos órgãos interessados na sua aplicação. Registre-se, ainda, que a cessão de servidor altera o requisito de acessibilidade de cargo ou emprego público, seu órgão de origem, local de lotação e desempenho de atribuições, de modo a exigir observância à regra do art. 37, inc. I, da Constituição: “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”. (...) Mais uma vez inevitável a conclusão de que a cessão não poderá ocorrer se não for possível a aferição de vantagem à Administração, ou, menos ainda, quando houver prejuízo ao órgão público cedente. (...) Por fim, e não menos importante, ao menos no que tange à questão principiológica, a cessão deve envolver apenas agentes ocupantes de cargos ou empregos de provimento efetivo na origem, ou seja, servidores que ingressaram nos quadros da Administração Pública por concurso (...). (grifos nossos)

Em defesa, alegou-se que os convênios sobre estágios firmados com instituições estudantis previam a possibilidade de cessão e que não foram censurados pelo TCE-SP (evento 49-1, fl. 12), o que não veda nova análise do caso.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, inc. III, alínea ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar), com proposta de aplicação de **multa**, conforme **artigos 36, parágrafo único, e 104, I e II**, todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.4.2 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE:** constatamos pagamentos de despesa referente à contratação de estagiários que representam 5,41% das despesas com folha de pagamento, dos 30 estagiários contratados apenas 17 estagiários estão

alocados na Câmara, sendo que os demais estão cedidos para outros órgãos (Execução Fiscal, Fórum, Ciretran, Delegacia e Vara do Trabalho – TRT). Portanto a quantia de R\$ 131.389,55 refere-se à despesa que não pertence a Câmara;

2. **Item B.4.2.1** – REGIME DE ADIANTAMENTO: solicitações de viagens com justificativas genéricas para a prática do fato contábil e do ato jurídico correspondente, o que compromete o princípio da motivação;
3. **Item D.3.1** - QUADRO DE PESSOAL: cargos em comissão sem as atribuições dispostas no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, além de exigência de nível médio de escolaridade para vários destes cargos, o que, conforme decisões judiciais, é incompatível com as funções (situação reincidente). Apesar do total de vagas preenchidas via comissionamento corresponder a 63,88% dos cargos ocupados, há ainda 12 estagiários à disposição dos gabinetes de vereadores.

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

1. **Item A.2** – adote medidas concretas considerando os relatórios produzidos pelo Sistema de Controle Interno;
2. **Item A.3** – considerar as recomendações do TCE-SP feitas a partir da Fiscalização Ordenada 2017;
3. **Item D.2** - alimente o sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidenciação contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei n 4.320/64), em especial no tocante ao **item B.1.1**;
4. **Item D.5** – atenda às recomendações do Tribunal, sob pena de, no caso de reincidência sistemática no descumprimento de normas legais, ter suas contas rejeitadas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE 709/1993.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, inc. I, da Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

São Paulo, 12 de fevereiro de 2021.

RENATA CONSTANTI CESTARI
Procuradora do Ministério Público de Contas

/48

[1] Os dados foram extraídos do Mapa das Câmaras divulgado pelo TCE-SP, acessível por meio do link: <http://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>. O referente ao número de servidores, entretanto, foi extraído do Relatório de Fiscalização do exercício em exame.

[2] Trata-se de último ano de mandato, eis que, no âmbito da Edilidade, o exercício da Presidência é de 2 anos (artigo 21 da Lei Orgânica Municipal).

[3] Idem.

[4] <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5171382>

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-YBQA-2CE9-5C7C-4X97