



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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



---

<b>PROCESSO:</b>	<b>00004793.989.18-7</b>
<b>ÓRGÃO:</b>	▪ CAMARA MUNICIPAL DE HORTOLANDIA (CNPJ 68.008.895/0001-44)
<b>INTERESSADO(A):</b>	▪ EDIMILSON MARCELO AFONSO (CPF 172.784.008-99) ▪ <b>ADVOGADO:</b> CLAUDIO ROBERTO NAVA (OAB/SP 252.610) ▪ VALDECIR ALVES PEREIRA (CPF 102.544.018-80) ▪ <b>ADVOGADO:</b> CLAUDIO ROBERTO NAVA (OAB/SP 252.610)
<b>ASSUNTO:</b>	Contas de Câmara - Exercício de 2018
<b>EXERCÍCIO:</b>	2018
<b>INSTRUÇÃO POR:</b>	UR-03

---

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.

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

### SÍNTESE DO APURADO

Itens	
Despesa de pessoal em dezembro do exercício	3,37%
Atendido o limite constitucional da despesa total?	SIM
Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento	64,52%
Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Despesa Total com remuneração dos vereadores	0,53%
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada?	NÃO
Pagamento de Sessões Extraordinárias?	NÃO
Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	SIM
Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa e, considerando as justificativas ofertadas pela Origem, o Ministério Público de Contas acompanha o posicionamento da ATJ Econômica (evento 43), e opina pela IRREGULARIDADE das contas, com recomendações, uma vez que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.

No tocante ao item B.4.2.1, a ATJ concluiu que os esclarecimentos apresentados pelo interessado não ofereceram elementos técnicos que pudessem justificar o elevado gasto com a manutenção dos veículos, em 2018, na ordem de R\$367.342,18, ultrapassando aproximadamente R\$187.341,18 da média despendida nos exercícios de 2017 e 2019.

Em relação ao item B.4.2.2, após percuente análise, anotou que o interessado não alcança afastar as divergências apuradas pela equipe de inspeção em relação aos valores dos bens adquiridos, de modo que compartilhou com o entendimento da fiscalização de que houve aquisição de máquinas fotográficas com valores na ordem de R\$33.891,60 acima dos preços praticados no mercado.

Quanto as ocorrências descritas no item D.4.2.3, igualmente não se extraiu da justificativa, elementos técnicos que pudessem afastar os indícios de aquisição de tablets acima dos preços praticados no mercado, com um sobre preço na ordem de R\$24.339,00.

Destarte, ante as ponderações exaradas pela eficiente ATJ Econômica, em relação aos itens B.4.2.1; B.4.2.2 e D.4.2.3 do relatório da fiscalização, o MPC acompanha o posicionamento de seu antecessor e pugna pela irregularidades das contas em exame, sem prejuízo de aplicação de multa ao responsável.

Em reincidência, a diligente Fiscalização consignou em seu relatório, que o quadro de pessoal do Legislativo conta com a existência de cargos de provimento em comissão que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, consoante o disposto no art. 37, V, da CF.

Garantido o contraditório e a ampla defesa, o Presidente da Edilidade apresentou suas alegações de defesa – evento 39.

É de se ressaltar que o artigo 115, inciso V, da Constituição Paulista (espelhando o art. 37, inc. V, da CF), que o cargo em comissão destina-se apenas às atribuições de “direção, chefia e assessoramento”. Tem por finalidade propiciar ao governante o controle das diretrizes políticas traçadas, exigindo, portanto, das pessoas indicadas a titularizá-los, absoluta fidelidade à orientação fixada pela autoridade nomeante. Em outras palavras, o cargo de provimento em comissão está diretamente ligado ao dever de lealdade à linha fixada pelo agente político superior, não se prestando à criação de postos comuns, com atribuições estritamente técnicas ou profissionais.

A criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo, só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso. A via democrática do concurso público é a regra republicana consagrada no Pacto Federativo de 1988 e a reserva de cargos a serem providos pela livre escolha do transitório detentor de mando é exceção a ser observada com prudência e modicidade. O subjetivismo da escolha deve ser substituído pela objetividade do mérito.

Vale mencionar elucidativo julgado do Tribunal de Justiça paulista a respeito:

*“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, Órgão Especial, ADI nº 0279537-81.2011.8.26.0000, Rel. Des. Renato Nalini, j. 04/04/2012, v.u.)*

Destarte, é pertinente que a Justiça de Contas expeça **DETERMINAÇÃO** para que o Legislativo Local realize adequações no seu quadro de pessoal, excluindo cargos em comissão com funções de servidores permanentes e promova a regularização das atribuições dos cargos de provimento em comissão, sem prejuízo de aplicação de multa ao responsável, em razão da reincidência constatada.

Em relação ao pagamento de gratificações DE CONTROLE INTERNO, INSTITUÍDA POR PORTARIA, insta salientar que a CE. determina, em seu artigo 128, que as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço. No caso vertente, o pagamento de gratificação ao controlador interno instituída por portaria, afronta o disposto no inc. X do artigo 37 da Constituição Federal. Mesmo porque as gratificações devem ser calculadas com base na remuneração dos servidores e não pelo grau de complexidade da função exercida.

Nesse sentido, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 34ªed., São Paulo:Malheiros, 2008, p. 495), que, criticando a excessiva liberalidade da Administração Pública na concessão de vantagens pecuniárias “anômalas”, sem qualquer razão de interesse público, pontuava que: “Além dessas vantagens, que encontram justificativa em fatos ou situações de interesse administrativo, por relacionadas direta ou indiretamente com a prestação do serviço ou com a situação do servidor, as Administrações têm concedido vantagens anômalas, que refogem completamente dos princípios jurídicos e da orientação técnica que devem nortear a retribuição do servidor. Essas vantagens anômalas não se enquadram quer como adicionais, quer como gratificações, pois não têm natureza administrativa de nenhum destes acréscimos estipendiários, apresentando-se como liberalidades ilegítimas que o legislador faz à custa do erário, com o só propósito de cortejar o servidor público. (...)”(grifos do MPC/SP).

A E. 1ª Câmara, em sessão de 27 de agosto de 2019, nos autos do processo eTC-4546.989.16, decidiu que: Como bem assinalado pelo d. Ministério Público de Contas, as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço e não mediante resolução (artigo 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal). Além disso, por decorrerem do exercício de determinada função, o valor das gratificações há de estar relacionado à natureza do encargo assumido e não ao vencimento de seu ocupante.

Neste ponto é pertinente a expedição de determinação para que o Presidente do Legislativo de Hortolândia, cesse, de imediato, o pagamento de gratificação de controle interno, instituída por portaria.

Com efeito, o Ministério Público de Contas, no exercício de sua função constitucional de fiscal da lei, observando a adequação da instrução processual, o respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa, opina pela **IRREGULARIDADE** das contas em exame, em razão das ocorrências a seguir descritas:

1. **Item B.4.2.1** - elevado gasto com a manutenção dos veículos, em 2018, na ordem de R\$367.342,18, ultrapassando aproximadamente R\$187.341,18 da média despendida nos exercícios de 2017 e 2019;
2. **Item B.4.2.2** - aquisição de máquinas fotográficas com valores na ordem de R\$33.891,60 acima dos preços praticados no mercado;
3. **Item D.4.2.3** - aquisição de tablets acima dos preços praticados no mercado, com um sobre preço na ordem de R\$24.339,00;
4. **Item D.3.3** - reincidência: cargos de provimento em comissão que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, consoante o disposto no art. 37, V, da CF;
5. **Item D.3.9** - pagamento de gratificação de controle interno da Câmara Municipal de Hortolândia foi instituída pela Portaria, em afronta ao disposto no inc. X, art. 37, da CF;
6. **Item D.5** - desatendimento a recomendações dos exercícios de 2015 e 2014, especificados no corpo deste relatório.

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:

7. **Item A.2** - aperfeiçoe o sistema de controle interno, em especial no tocante à observância das ocorrências apontadas no relatório elaborado pelo controlador interno;
8. **Itens D.3.2, D.3.3 e D.3.4** - promova adequação no seu quadro de pessoal, excluindo cargos de provimento em comissão, cuja atribuições são inerentes aos cargos de provimento efetivo;
9. **Item D.3.7** - verifique as reais necessidades para o pagamento de horas extraordinárias;
10. **Item D.3.8** - regularize o acúmulo de férias vencidas e não gozadas dos servidores, a fim de evitar o risco para o endividamento do Município referente ao pagamento atrasado desses direitos, devendo ainda observar estritamente as normas da CLT; para que a próxima fiscalização ordinária verifique a implementação da medida anunciada, quanto ao gozo de férias vencidas.

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.

É o parecer.

São Paulo, 30 de setembro de 2020.

## RENATA CONSTANTE CESTARI

Procuradora do Ministério Público de Contas

MPC 04

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;



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-PVCI-HFMC-709K-60TT