



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000347214

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2060289-64.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCO DA ROCHA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI E CARLOS BUENO.

São Paulo, 5 de maio de 2021

FERRAZ DE ARRUDA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade: 2060289-64.2020.8.26.0000

Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réu: Presidente da Câmara Municipal e Prefeito Municipal de Franco da Rocha

Interessado: Procuradoria Geral do Estado

VOTO Nº 39.968

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 316, DE 13 DE MARÇO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA - CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE “CONSULTOR LEGISLATIVO”, “OUVIDOR GERAL DO MUNICÍPIO”, “CHEFE DE GABINETE DO SECRETÁRIO”, “DIRETOR”, “SUPERVISOR DE UNIDADE”, “COORDENADOR”, “ASSESSOR PARA ACOMPANHAMENTO E PROCEDIMENTOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLE”, “ASSESSOR DE GESTÃO”, “ASSESSOR TÉCNICO PARA PROJETOS ESPECIAIS”, “ASSESSOR DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS”, “ASSESSOR DE RELAÇÕES PARLAMENTARES”, “APOIADOR INSTITUCIONAL”, “CONTROLADOR GERAL INTERNO E DE GESTÃO”, “CORREGEDOR DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL”, “ASSESSOR ESPECIAL”, “ASSESSOR EXECUTIVO DO GABINETE DO PREFEITO”, “SECRETÁRIO EXECUTIVO DO CONSELHO DO PARQUE MUNICIPAL” E “ASSESSOR EXECUTIVO DO CONSÓRCIO CIMBAJU” - INEXISTÊNCIA DE FUNÇÕES DE ASSESSORAMENTO, CHEFIA E DIREÇÃO, SENÃO ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA MERAMENTE BUROCRÁTICA, TÉCNICA E PROFISSIONAL - CARGOS QUE ENCERRAM ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA TÉCNICA E BUROCRÁTICA, NÃO SE AMOLDANDO ÀS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 115, II E V E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – INCIDÊNCIA DO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1.010, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - AÇÃO PROCEDENTE PARA RECONHECER A INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS E EXPRESSÕES MENCIONADAS, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça em face das alíneas “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“k”, “l”, “m” e “n”, do art. 8º, “b”, “d”, “e”, “f”, “h”, “i”, “j”, “k”, “l”, do art. 12, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, do §5º, do art. 14, “b”, “d”, “e”, “f”, “h”, “i”, “j”, do art. 17, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, do art. 20, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j”, “k”, do art. 23, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j”, do art. 26, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j”, “k”, do art. 29, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, do art. 33, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j”, do art. 37, “b”, “d”, “e”, “g”, “h”, do art. 41, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, do art. 45 e das expressões “Consultor Legislativo”, “Ouvidor Geral do Município”, “Chefe de Gabinete do Secretário”, “Diretor”, “Supervisor de Unidade”, “Coordenador”, “Assessor para Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle”, “Assessor de Gestão”, “Assessor Técnico para Projetos Especiais”, “Assessor de Captação de Recursos”, “Assessor de Relações Parlamentares”, “Apoiador Institucional”, “Controlador Geral Interno e de Gestão”, “Corregedor da Guarda Civil Municipal”, “Assessor Especial”, “Assessor Executivo do Gabinete do Prefeito”, “Secretário Executivo do Conselho do Parque Municipal” e “Assessor Executivo do Consórcio CIMBAJU”, constantes do Anexo II, da Lei Complementar nº 316, de 13 de março de 2019, do Município de Franco da Rocha.

O autor alega que as disposições contrariam o disposto nos artigos 98 a 100, 111, 115, II e V, todos da Constituição do Estado de São Paulo, uma vez que revelam a criação indiscriminada, abusiva e artificial de cargos de provimento em comissão que não retratam funções de assessoramento, chefia e direção e porque houve indevida atribuição de funções típicas da advocacia pública a alguns destes



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

cargos.

O Prefeito Municipal prestou informações às págs. 129/149 e o Presidente da Câmara Municipal às págs. 175/184.

A Procuradora Geral do Estado se manifestou no sentido de que *obrigar os Municípios a seguir o modelo de organização da Advocacia Pública do Estado de São Paulo mostra-se em desconformidade com a Constituição Federal, que adotou a forma federativa de Estado e delimitou os parâmetros para o exercício da autonomia dos membros da Federação.*

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da demanda.

É o relatório.

Eis os dispositivos impugnados:

(...)

Art. 8º. No Gabinete do Prefeito trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Consultor Legislativo que perceberá subsídio nos termos da legislação vigente;

c) 1 (um) cargo de Controlador Geral Interno e de Gestão, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

- d) 1 (um) cargo de Assessor Executivo no Consórcio CIMBAJU, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;*
- e) 2 (dois) cargos de Assessor Especial, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;*
- f) 2 (dois) cargos de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I;*
- g) 5 (cinco) cargos de Assessor Executivo do Gabinete do Prefeito, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;*
- h) 1 (um) cargo de Secretário Executivo do Conselho Gestor do Parque Municipal, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;*
- (...)*
- j) 2 (dois) cargos de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;*
- k) 6 (seis) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;*
- l) 7 (sete) cargos de Coordenadores, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;*
- m) 1 (um) cargo de Corregedor da Guarda Civil Municipal, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

n) 1 (um) cargo de Ouvidor do Município, com padrão de vencimentos CCVI da tabela do Anexo I.

(...)

Art. 12. Na Secretaria de Governo trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Secretário, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...)

d) 4 (quatro) cargos de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 6 (seis) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCV da tabela do Anexo I;

f) 7 (sete) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

h) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

i) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

- j) 2 (dois) cargos de Assessor de Relações Parlamentares, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;*
- k) 1 (um) cargo de Assessor de Captação de Recursos, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;*
- l) 4 (quatro) cargos de Apoiador Institucional, com padrão de vencimentos CCV da tabela do Anexo I.*

(...)

Art. 14. (...)

§ 5º. Na Secretaria de Assuntos Jurídicos e da Cidadania trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...)

d) 1 (um) cargo de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 4 (quatro) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;

f) 3 (três) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

g) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I.

(...)

Art. 17. Na Secretaria de Gestão Pública trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados, segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

d) 3 (três) cargos de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 8 (oito) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;

f) 7 (sete) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

h) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

i) 1 (um) cargo de Assessor de Relações Parlamentares, com



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

j) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I.

(...)

Art. 20. Na Secretaria da Fazenda trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

d) 2 (dois) cargos de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 5 (cinco) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;

f) 4 (quatro) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

g) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

h) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

i) 1 (um) cargo de Assessor de Relações Parlamentares, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I.

(...)

Art. 23. Na Secretaria de Infraestrutura trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

d) 4 (quatro) cargos de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 7 (sete) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;

f) 10 (dez) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

g) 2 (dois) cargos de Assessor Técnico para Projetos Especiais, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

(...);

i) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

j) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I;

k) 4 (quatro) cargos de Assessor de Relações Parlamentares, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I.

(...)

Art. 26. Na Secretaria de Transporte, Trânsito e Mobilidade Urbana trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

d) 1 (um) cargo de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 2 (dois) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;

f) 6 (seis) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

g) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(...);

i) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

j) 1 (um) cargo de Assessor de Relações Parlamentares, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I.

(...)

Art. 29. Na Secretaria da Saúde trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

d) 5 (cinco) cargos de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 3 (três) cargos de Apoiador Institucional, com padrão de vencimentos CCV da tabela do Anexo I;

f) 6 (seis) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;

g) 4 (quatro) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(...);

i) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

j) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I;

k) 3 (três) cargos de Assessor de Relações Parlamentares, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I.

(...)

Art. 33. Na Secretaria da Educação trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

a) (...); b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

c) 1 (um) cargo de Secretário Adjunto, com padrão de vencimentos CCVIII da tabela do Anexo I;

d) 3 (três) cargos de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 3 (três) cargos de Apoiador Institucional, com padrão de vencimentos CCV da tabela do Anexo I;

f) 7 (sete) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

- g) 3 (três) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;*
- h) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;*
- i) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I.*

(...)

Art. 37. Na Secretaria de Cultura trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

d) 1 (um) cargo de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 1 (um) cargo de Assessor Técnico para Projetos Especiais, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

f) 1 (um) cargo de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;

g) 3 (três) cargos de Coordenador, com padrão de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

i) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

j) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I.

(...)

Art. 41. Na Secretaria de Esporte e Lazer trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

(...);

d) 1 (um) cargo de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;

e) 2 (dois) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

f) (...);

g) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

h) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I.

(...)

Art. 45. Na Secretaria da Assistência Social trabalharão, além dos servidores efetivos a serem convocados segundo a conveniência do Prefeito, os seguintes cargos em comissão:

(...);

b) 1 (um) cargo de Chefe do Gabinete do Secretário, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

c) 1 (um) cargo de Secretário Adjunto, com padrão de vencimentos CCVIII da tabela do Anexo I;

d) 2 (dois) cargos de Diretor, com padrão de vencimentos CCVII da tabela do Anexo I;

e) 7 (sete) cargos de Supervisor de Unidade, com padrão de vencimentos CCIV da tabela do Anexo I;

f) 10 (dez) cargos de Coordenador, com padrão de vencimentos CCIII da tabela do Anexo I;

g) 1 (um) cargo de Assessor de Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle, com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

h) 2 (dois) cargos de Assessor de Relações Parlamentares,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

com padrão de vencimentos CCII da tabela do Anexo I;

i) 1 (um) cargo de Assessor de Gestão, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I;

j) 5 (cinco) cargos de Assessor de Políticas Públicas, com padrão de vencimentos CCI da tabela do Anexo I.

(...)

ANEXO II

DESCRIÇÃO DOS CARGOS

(...)

IV - CONSULTOR LEGISLATIVO

Descrição: Agente Político que presta consultoria e assessoramento a órgãos e membros do Gabinete do Prefeito e demais Secretários do Poder Executivo no desempenho de suas funções no relacionamento com a Casa

de Leis (Mesas, Comissões, Diretoria-Geral e Vereadores);

desempenhar funções finalísticas do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo; prestar consultoria e

assessoramento a órgãos e membros do Gabinete do Prefeito e demais Secretários do poder executivo no desempenho de

suas funções em seu relacionamento com a

Casa de Leis (Mesas, Comissões, Diretoria-Geral e Vereadores); auxiliar na elaboração de minutas de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

proposições, de pronunciamentos e de relatórios, e na prestação de esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais dos membros do poder executivo em relação a Câmara Municipal; subsidiar a Secretaria dos Assuntos Jurídicos e da Cidadania na elaboração dos projetos de lei e respectivas mensagens, decretos, razões de vetos totais ou parciais, e outros diplomas legais do executivo.

Escolaridade: Ensino Superior.

V - OUVIDOR GERAL DO MUNICÍPIO

Descrição: Agente Político que lidera a Ouvidoria Geral do Município desenvolvendo as atividades inerentes à sua área de competência e gerindo a unidade organizacional sob sua responsabilidade; coordenar a elaboração e a execução das políticas de sua área de competência, gerindo a Ouvidoria Geral do Município visando ao cumprimento das metas de governo; prestar assessoramento ao Prefeito em assuntos de sua área de competência; executar as competências e atribuições previstas nesta lei, bem como aquelas que forem delegadas ou determinadas pelas autoridades hierarquicamente superiores, inclusive as de representação; participar das atividades de planejamento da Administração



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Municipal; participar de organismos interinstitucionais, conselhos e demais órgãos colegiados da sua área de atuação e competência; administrar com o dever de cuidado e zelo o patrimônio imobiliário e mobiliário - alocado à Ouvidoria Geral do Município; assessorar o Prefeito na gestão e execução do orçamento municipal, na sua área de competência, assumindo as responsabilidades de gestão quando lhe forem delegadas; gerir os servidores lotados na Ouvidoria Geral do Município, zelando pela responsabilidade orçamentária e financeira; executar outras tarefas correlatas à coordenação geral dos trabalhos, competências e atribuições da Ouvidoria Geral do Município. Escolaridade: Superior Completo.

VI - CHEFE DO GABINETE DO SECRETÁRIO

Descrição: cargo de assessoramento, responsável pelas atividades de coordenação da agenda da secretaria, controlando o influxo de solicitações das demais secretarias, órgãos da administração e dos próprios municípios; transmitir aos interessados, mediante deferimento do titular da pasta, todas as informações referentes às atividades da secretaria; transmitir e controlar a execução de suas ordens no nível estrutural-orgânico superior da instituição; coordenar a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

divisão e efetivação dos trabalhos entre os órgãos integrantes da Secretaria. Escolaridade: Ensino Médio.

VII – DIRETOR

Descrição: cargo de direção que lidera uma Diretoria, desenvolvendo as atividades inerentes à sua área de competência da Secretaria Municipal à qual está vinculado e subordinado, gerindo a unidade organizacional sob sua responsabilidade; coordenar a elaboração e a execução das políticas de sua área de competência, gerindo o Departamento visando ao cumprimento das metas de governo; prestar assessoramento ao Secretário Municipal em assuntos de sua área de competência; executar as competências e atribuições previstas nesta lei, bem como aquelas que forem delegadas ou determinadas pelas autoridades hierarquicamente superiores, inclusive as de representação; participar das atividades de planejamento da Secretaria Municipal; participar de organismos interinstitucionais, conselhos e demais órgãos colegiados da sua área de atuação e competência; administrar com o dever de cuidado e zelo o patrimônio - imobiliário e mobiliário - alocado ao Departamento sob sua responsabilidade; assessorar o Secretário Municipal na gestão e execução do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

orçamento municipal, na sua área de competência, assumindo as responsabilidades de gestão quando lhe forem delegadas; gerir os servidores lotados no Departamento, zelando pela responsabilidade orçamentária e financeira; executar outras tarefas correlatas à coordenação geral dos trabalhos, competências e atribuições do Departamento respectivo. Escolaridade: Ensino Superior ou Ensino médio + Curso de Capacitação na área de atuação ou experiência mínima de 02 (dois) anos na área de atuação.

VIII - SUPERVISOR DE UNIDADE

Descrição: cargo de direção que lidera uma Unidade, com a atribuição de analisar, implantar coordenar os trabalhos técnicos afetos à sua subárea; identificar as necessidades e propor melhorias nas rotinas laborativas da sua subárea; realizar a fiscalização da concretização das demandas administrativas, com o fito de prestar informações de controle ao titular da pasta; orientar a condução dos demais funcionários da consecução dos serviços. Escolaridade: Ensino Superior ou Ensino médio + Curso de Capacitação na área de atuação ou experiência mínima de 02 (dois) anos na área de atuação.

IX - COORDENADOR



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Descrição: cargo de direção que lidera uma Coordenadoria, desenvolvendo as atividades necessárias à sua área de competência, prestar assessoramento aos seus superiores hierárquicos na elaboração das políticas e outros assuntos de sua área de competência; gerir a Coordenadoria e os servidores nela lotados, visando ao cumprimento das metas de governo, zelando pela responsabilidade orçamentária e financeira; administrar com o dever de cuidado e zelo o patrimônio - imobiliário e mobiliário - alocado à Coordenadoria sob sua responsabilidade; participar das atividades de planejamento da estrutura organizacional a que estiver vinculado e, quando for o caso, da Secretaria Municipal; assessorar a autoridade superior e, quando couber, Secretário Municipal na gestão e execução do orçamento municipal, na sua área de competência, assumindo as responsabilidades de gestão quando lhe forem delegadas; executar outras tarefas correlatas à coordenação geral dos trabalhos, competências e atribuições da Coordenadoria respectiva. Escolaridade: Ensino Médio + Curso de Capacitação na área de atuação ou experiência de 02 (dois) anos na área de atuação.

X - ASSESSOR PARA ACOMPANHAMENTO E



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

PROCEDIMENTOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLE

Descrição: cargo de assessoramento, responsável pelo planejamento e acompanhamento de prestação de contas do Tribunal de Contas; assessorar no planejamento e acompanhamento de processos internos e externos; realizar atividades assemelhadas e esporádicas, afins com a natureza do cargo. Escolaridade: Ensino Superior ou Ensino médio + Curso de Capacitação na área de atuação ou experiência mínima de 02 (dois) anos na área de atuação.

(...)

XII - ASSESSOR DE GESTÃO

Descrição: cargo de assessoramento destinado a assessorar os representantes máximos dos órgãos municipais, em assuntos de natureza política e de operações dos serviços da administração direta municipal; assessorar os órgãos executivos no qual estão lotados, executando atividades de organização e controle de políticas públicas, preparando documentos, relatórios e prestando informações e dados necessários à performance da administração pública; assistir as atividades de planejamento e direção de recursos e meios, a partir de decisões emanadas por seus superiores hierárquicos; preparar relatórios e análises para avaliação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de performances de órgãos municipais e suas divisões; representar a municipalidade, por delegação de seus superiores, na interface com outras esferas da administração pública, compondo grupos de trabalho e/ou atuando na troca de informações com instituições e, executar atividades assemelhadas e afins, quando solicitados, de maneira esporádica ou em projetos no qual estejam vinculados.

Escolaridade: Ensino Fundamental + Curso de Capacitação na área de atuação ou experiência mínima de 02 (dois) anos na área de atuação.

XIII - ASSESSOR TÉCNICO PARA PROJETOS ESPECIAIS

Descrição: cargo de assessoramento superior, destinado ao cumprimento de tarefas delegadas diretamente pelo Secretário que requeiram habilidade, discricção e confiança; auxiliar na elaboração de textos legais; conhecimentos específicos na área técnica de projetos; prestar assessoramento ao Secretário em assuntos de sua área de competência; executar as competências e atribuições previstas nesta lei, bem como aquelas que forem delegadas ou determinadas pelo Prefeito; participar das atividades de planejamento da Secretaria, quando convocado.

Escolaridade: Superior Completo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

XIV - ASSESSOR DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Descrição: cargo de assessoramento destinado a prestar assessoria na solicitação de recursos diante os Governos Estaduais e Federais, para contribuição no orçamento do Município, na execução de obras de infraestrutura, custeio e equipamentos em saúde, Educação, Social, Esporte e Cultura; assessorar nas Relações com Ministérios e Secretarias Estaduais para a liberação de recursos; assessorar na fiscalização dos projetos das Secretarias Municipais; assessorar o Prefeito no contato com os parlamentares; executar outras tarefas correlatas quando determinadas pelas autoridades assessoradas. Escolaridade: Ensino Superior ou Ensino Médio + Curso de Capacitação na área de atuação ou experiência mínima de 02 (dois) anos na área de atuação.

XV - ASSESSOR DE RELAÇÕES PARLAMENTARES

Descrição: cargo de assessoramento destinado ao contato e relacionamento com os parlamentares locais, à análise das demandas oriundas dos vereadores, à coleta, sistematização de informações, ao auxílio dos seus superiores hierárquicos na identificação de problemas e soluções; pesquisar e sistematizar dados e veicular informações; elaborar e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

organizar documentos, pareceres e projetos; captar as informações necessárias à gestão das demandas e ao relacionamento com o parlamento municipal; prestar assessoramento às autoridades assessoradas em assuntos de sua área de competência; executar as competências e atribuições previstas nesta lei, bem como aquelas que forem delegadas ou determinadas pelas autoridades assessoradas, inclusive as de representação; participar das atividades de planejamento da Administração Municipal, quando convocado; participar de comissões e grupos de trabalho, eventuais ou permanentes, podendo coordená-los; executar outras tarefas correlatas quando determinadas pelas autoridades assessoradas. Escolaridade: Ensino Fundamental + Curso de Capacitação na área de atuação ou experiência mínima de 02 (dois) anos na área de atuação.

XVI - APOIADOR INSTITUCIONAL

Descrição: cargo de assessoramento superior, destinado a articular ações e políticas para o fortalecimento da administração municipal junto a Comunidade, a coleta, sistematização de informações, ao auxílio dos seus superiores hierárquicos na identificação de problemas e soluções; pesquisar e sistematizar dados e veicular informações; apoiar



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

matricialmente o planejamento e gestão dos serviços das Secretarias de Governo, Saúde e Educação; promover a apresentação de propostas e encaminhamentos que viabilizem as políticas municipais; acompanhar a implementação dos programas de metas das Diretorias e, exercer outras atividades correlatas. Escolaridade: Ensino Superior.

XVII - CONTROLADOR GERAL INTERNO E DE GESTÃO

Descrição: cargo de assessoramento superior que tem por atribuição o exame dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; dar ciência imediata ao Prefeito, ao Poder Legislativo, ao interessado e ao titular do órgão a quem se subordine o autor ou autores de qualquer ato objeto de denúncia de irregularidade, sob pena de responsabilidade solidária; avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados; comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; comprovar a legalidade dos repasses a entidades do Terceiro Setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

direitos e haveres do Município; apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional; em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal; atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados; executar outras tarefas de ordem orçamentária / financeira determinadas pelo Prefeito Municipal. Escolaridade: Ensino Superior.

XVIII - CORREGEDOR DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL

Descrição: cargo de assessoramento que tem por competência apreciar as representações que lhe forem dirigidas e as infrações disciplinares atribuídas aos servidores, integrantes da Guarda Civil Municipal de Franco da Rocha, mediante instalação de Comissão Sindicante ou Processante. Escolaridade: Bacharel em Direito.

XIX - ASSESSOR ESPECIAL

Descrição: cargo de assessoramento destinado à coleta, sistematização de informações especializadas, ao auxílio do Prefeito na identificação de problemas e soluções. Pesquisar e sistematizar dados e veicular informações; elaborar e organizar documentos, pareceres e projetos; prestar



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

assessoramento ao Prefeito em assuntos de sua área de competência; executar as competências e atribuições previstas nesta lei, bem como aquelas que forem delegadas ou determinadas pelas autoridades assessoradas, inclusive as de representação; participar das atividades de planejamento da Administração Municipal, quando convocado; participar de comissões e grupos de trabalho, eventuais ou permanentes, podendo coordená-los; supervisionar as atividades dos assessores sob sua responsabilidade; executar outras tarefas correlatas quando determinadas pelas autoridades assessoradas. Escolaridade: Ensino Superior ou Ensino Médio + Curso de Capacitação na área de atuação ou experiência mínima de 02 (dois) anos na área de atuação.

XX - ASSESSOR EXECUTIVO DO GABINETE DO PREFEITO

Descrição: cargo de assessoramento destinado ao cumprimento de tarefas delegadas diretamente pelo Chefe do Gabinete do Prefeito que requeiram habilidade, discrição e confiança. Colaborar na tramitação de projetos, processos e outros documentos para apreciação do Prefeito, colabora com o Prefeito, na preparação de mensagens e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

projetos de lei; fazer a lavratura de atas e preparar agendas, súmulas e correspondências para o Prefeito; proceder à prestação de esclarecimentos ao público sobre problemas do município, executar outras atividades correlatas. Escolaridade: Ensino Superior ou Ensino Médio + Curso de Capacitação na área de atuação ou experiência mínima de 02 (dois) anos na área de atuação.

XXI - SECRETÁRIO EXECUTIVO DO CONSELHO GESTOR DO PARQUE MUNICIPAL

Descrição: cargo de assessoramento que tem por competência realizar a convocação, organização e secretariar as reuniões do Conselho Gestor, elaborar as atas das sessões realizadas, pesquisar e classificar dados e informações de interesse do Conselho Gestor, prestar informações sobre a tramitação de processos, expedientes e documentos em geral, preparar pauta de reunião do Conselho previamente. Escolaridade: Ensino Superior.

XXII - ASSESSOR EXECUTIVO DO CONSÓRCIO CIMBAJU

Descrição: cargo de assessoramento que tem por atribuição acompanhar os interesses do município junto ao Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri - CIMBAJU; prestar informações sobre a tramitação de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

processos, expedientes e documentos em geral, assessorar o prefeito em relação a temas regionais de responsabilidade do Consórcio. Escolaridade: Ensino Superior.

Com efeito, a Constituição Federal prevê em seu artigo 37:

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

(...)

II - 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;

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

No âmbito estadual a Constituição Estadual dispõe:

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

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação e exoneração;

(...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

E a criação de cargos é atribuída ao Chefe do Executivo pelo artigo 24, §2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 144, do mesmo Estatuto.

Essa criação deve, por óbvio, se dar por lei em sentido formal que indique, além da nomenclatura do cargo, suas respectivas atribuições, de modo a propiciar o bom desenvolvimento das funções pelo servidor, bem como a fiscalização desse exercício pela autoridade contratante/nomeante.

O concurso para admissão dos titulares de cargos efetivos ainda deverá observar a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, conforme comando constitucional supra transcrito, de modo que a descrição das atribuições do cargo na lei que o cria é condição *sine qua non* para o reconhecimento de sua constitucionalidade.

No caso dos cargos em comissão é ainda mais clara a exigência, uma vez que referida contratação só pode se dar, nos termos constitucionais, para cargos de chefia, direção e assessoramento que não são assim identificados a partir de sua nomenclatura, mas sim, das atribuições conferidas ao cargo.

Funções de confiança e cargos de provimento em comissão estão restritos às atribuições de assessoramento, chefia e direção em nível superior, justificado pela necessidade de relação de confiança para o desempenho das



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

funções. São excepcionais, mas necessários para propiciar ao chefe do executivo a nomeação de pessoas de sua confiança, afinadas com as diretrizes políticas de sua atividade governamental.

Contudo, não é a denominação conferida ao cargo ou emprego que define se suas atribuições são de direção, chefia ou assessoramento, mas a natureza das funções efetivamente outorgadas ao ocupante do posto.

Tal excepcionalidade exige que a lei que criou tais cargos, especifique as atribuições de cada um justificando assim a livre nomeação, uma vez que aniquila a regra do concurso público. Nesse aspecto, vale lembrar que os princípios básicos da administração pública elencados no art. 37 da Constituição Federal são regras de observância permanente e obrigatória.

A lei criadora do cargo em comissão deve observar criteriosamente a natureza das funções a serem desempenhadas sob pena de contrariar a intenção do constituinte contida no artigo 115, II, da Constituição Estadual, ou seja, desobedecer a regra do acesso a cargos e empregos públicos mediante prévia aprovação em concurso público.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

(...) a exigência de prévia aprovação em concurso é para os cargos de provimento efetivo, ou seja, não temporário, não condicionado a uma relação de confiança entre o nomeado e seus superiores hierárquicos. Daí por que é dispensada para o preenchimento dos cargos declarados



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

em lei de provimento em comissão, cuja principal característica é a confiabilidade que devem merecer seus ocupantes, por isso mesmo nomeáveis e exoneráveis livremente (CF, art. 37, II), e destinados apenas à atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V). Como vimos, uma parcela desses cargos em comissão será preenchida por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei (CF, art. 37, V). Nestas hipóteses, a nomeação, embora livre, fica condicionada à observância dos requisitos previstos na lei federal, estadual, distrital ou municipal. Neste campo, o legislador deve ter presente, sempre, advertência e alerta do STF no sentido de que '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 do concurso', ou, por extensão, agora da exigência de um percentual mínimo para os servidores de carreira, isto é, concursados.

(Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 35ª edição, 2009, p. 443/444).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Pois bem.

Do exame das atribuições dos cargos impugnados, depreende-se que as expressões “Consultor Legislativo”, “Ouvidor Geral do Município”, “Chefe de Gabinete do Secretário”, “Diretor”, “Supervisor de Unidade”, “Coordenador”, “Assessor para Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle”, “Assessor de Gestão”, “Assessor Técnico para Projetos Especiais”, “Assessor de Captação de Recursos”, “Assessor de Relações Parlamentares”, “Apoiador Institucional”, “Controlador Geral Interno e de Gestão”, “Corregedor da Guarda Civil Municipal”, “Assessor Especial”, “Assessor Executivo do Gabinete do Prefeito”, “Secretário Executivo do Conselho do Parque Municipal” e “Assessor Executivo do Consórcio CIMBAJU”, constantes nos arts. 8º, 12, 14, §5º, 17, 20, 23, 26, 29, 33, 37, 41 e 45 e no Anexo II da Lei Complementar nº 316, de 13 de março de 2019, do Município de Franco da Rocha, revelam atribuições técnicas, burocráticas, operacionais e profissionais que podem e devem ser exercidas por servidores admitidos pelo sistema de concurso público.

As funções atribuídas a tais cargos podem e devem ser exercidas por servidores admitidos pelo sistema de mérito, valendo ressaltar que a probidade, a confiança e a fidelidade ao serviço público são, dentre outros, deveres de todo e qualquer servidor público, de modo que a confiança que enseja a nomeação em comissão é aquela especial, que vai além dos deveres que são atinentes aos servidores públicos em geral, em que há um vínculo direto, não do cargo, mas do seu ocupante com o agente que o nomeia e ao qual está subordinado.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Acrescente-se que os cargos de “Ouvidor Geral do Município”, “Controlador Geral Interno e de Gestão” e “Corregedor Geral da Guarda Municipal” não podem ser exercidos por servidores livremente escolhidos pelo chefe do Poder Executivo eis que exigem amplo das funções da carreira bem como conhecimento do funcionamento interno da Administração que impõem o exercício de suas funções por servidores de vínculo efetivo.

Saliente-se que o STF já firmou, no julgamento do RE 1041210, realizado aos 28/09/2018, o Tema nº 1.010:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*
- 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; e*
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Por fim, em que pese possua o entendimento de que não se pode atribuir funções típicas da advocacia pública aos ocupantes dos cargos de “Consultor Legislativo” e “Assessor Executivo do Gabinete do Prefeito”, as atribuições a eles conferidas na hipótese concreta não são, no meu entender, exclusivas de advogado. São elas, respectivamente: “subsidiar a Secretaria dos Assuntos Jurídicos e da Cidadania na elaboração dos projetos de lei e respectivas mensagens, decretos, razões de vetos totais ou parciais, e outros diplomas legais do executivo” e “preparar mensagens e projetos de lei”.

No entanto, tal circunstância não afasta a inconstitucionalidade eis que as funções atribuídas a tais cargos são igualmente técnicas e próprias de serem exercidas por servidores admitidos pelo tradicional sistema de mérito.

Dessa forma e por todo o exposto, de rigor a declaração de inconstitucionalidade das alíneas “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “j”, “k”, “l”, “m” e “n” do art. 8º, “b”, “d”, “e”, “f”, “h”, “i”, “j”, “k”, “l”, do art. 12, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, do §5, do art. 14, “b”, “d”, “e”, “f”, “h”, “i”, “j”, do art. 17, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, do art. 20, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j”, “k”, do art. 23, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j”, do art. 26, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j”, “k” do art. 29, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i” do art. 33, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “i”, “j”, do art. 37, “b”, “d”, “e”, “g”, “h”, do art. 41, “b”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, do art. 45 e das expressões “Consultor Legislativo”, “Ouvidor Geral do Município”, “Chefe de Gabinete do Secretário”, “Diretor”, “Supervisor de Unidade”, “Coordenador”,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“Assessor para Acompanhamento e Procedimentos de Órgãos de Controle”, “Assessor de Gestão”, “Assessor Técnico para Projetos Especiais”, “Assessor de Captação de Recursos”, “Assessor de Relações Parlamentares”, “Apoiador Institucional”, “Controlador Geral Interno e de Gestão”, “Corregedor da Guarda Civil Municipal”, “Assessor Especial”, “Assessor Executivo do Gabinete do Prefeito”, “Secretário Executivo do Conselho do Parque Municipal” e “Assessor Executivo do Consórcio CIMBAJU”, constantes no Anexo II, da Lei Complementar nº 316, de 13 de março de 2019, do Município de Franco da Rocha, modulando-se os efeitos desta declaração em 120 (cento e vinte) dias.

Isto posto julgo procedente a ação, com modulação.

FERRAZ DE ARRUDA

Desembargador Relator

04-05-21

SEB

84 TC-004793.989.18-7

Câmara Municipal: Hortolândia.

Exercício: 2018.

Presidente: Edimilson Marcelo Afonso.

Advogada: Cláudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610).

Procuradora de Contas: Renata Constante Cestari.

Sustentação oral proferida em sessão de 13-04-21.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. DESPESAS COM MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS. CONTROLE INDIVIDUALIZADO INEXISTENTE. DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS FOTOGRÁFICAS E TABLETS. PREÇOS PRATICADOS ACIMA DO VALOR DE MERCADO. DESARRAZOADA DESPESA COM PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. CONTROLE INTERNO INOPERANTE. QUADRO DE PESSOAL. NECESSIDADE DE REVISÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA. DETERMINAÇÕES. IRREGULARIDADE.

População	219.039
Despesa total (artigo 29-A da Constituição - 3,5 a 7% da receita do ano anterior)	5,52%
Despesa com folha de pagamento (artigo 29-A, § 1º, da Constituição - 70% do repasse bruto)	64,52%
Despesa com pessoal e reflexos (artigo 20, III, "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)	3,37%
Subsídios dos Agentes Políticos (artigo 29, VI, da Constituição – 20 a 75% do subsídio do Deputado Estadual)	50%
Quantidade de Vereadores (artigo 29, IV, da Constituição)	19
Execução Orçamentária - relação percentual dos duodécimos sobre o valor dos repasses financeiros recebidos	6,40%
Recolhimentos dos encargos sociais	Em ordem
Repases de duodécimo	Em ordem
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada	Não
Pagamento de sessões extraordinárias	Não

ATJ: Irregularidade	MPC: Irregularidade
---------------------	---------------------

1. RELATÓRIO

1.1 Em exame, as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA**, exercício de **2018**.

1.2 A inspeção *in loco* apontou as seguintes ocorrências (evento 9.1):

a) **Controle Interno:** não houve apresentação de relatórios periódicos do Controle Interno; não houve providências determinadas pelo Presidente da Câmara, em decorrência de apontamentos realizados pelo Controle Interno.

b) **Despesas com manutenção de veículos:** gastos de R\$ 367.342,18 com aquisição de peças e serviços de manutenção de veículos; os dispêndios foram realizados com 17 veículos, o que resultou na média excessiva de R\$ 21.608,36 gasta por automóvel; não há controle individualizado de manutenção por veículo.

c) **Despesas com aquisição de máquinas fotográficas:** a Câmara Municipal de Hortolândia adquiriu máquinas fotográficas diversas por R\$ 86.900,20, por meio de certame licitatório; os preços dos mesmos produtos, verificados em lojas do varejo, foram avaliados em R\$ 53.008,60, o que representa um sobrepreço de R\$ 33.891,60.

d) **Despesas com aquisição de tablets:** a Câmara adquiriu tablets por R\$ 52.820,00, por meio de certame licitatório; os preços dos mesmos produtos, verificados em lojas do varejo, foram avaliados em R\$ 28.481,00, o que representa um sobrepreço de R\$ 24.339,00.

e) **Excessiva quantidade de cargos comissionados:** a Câmara de Hortolândia possui ocupados 02 cargos de assessores especiais; 37 de assessores parlamentares; 01 de chefe de gabinete de Presidência; 19 de chefes de gabinete parlamentares; 01 de coordenador legislativo; 01 de ouvidor geral e 01 de secretário geral, totalizando 62 cargos em comissão.

f) **Cargos de Assessoria:** existência de 31 cargos de assessoria que não apresentam características de direção, chefia e assessoramento, exigidos pelo artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

g) **Cargo de Ouvidor:** o cargo de ouvidor não apresenta características de direção, chefia e assessoramento, exigidos pelo artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

h) **Gratificação de Comissão Processante e Sindicante:** pagamento de elevados valores, a título de gratificações de participação em

Comissão Processante e Sindicante; no exercício, não ocorreram atividades referentes à Comissão Processante, uma vez que não houve a abertura de processos administrativos; no exercício, houve a instauração de apenas um processo de sindicância; o pagamento de vultosos valores, a título de gratificações, por desempenho de atividade inerente à área jurídica, bem como por ausência de atividade (no caso da comissão processante) está em desacordo com o princípio da moralidade (artigo 37, *caput*, da CF) e com o interesse público (artigo 128 da Constituição Estadual).

i) Gratificação de Comissão de Licitação e Pregoeiro: revela-se desarrazoável, contrária ao interesse público e ao princípio da moralidade (artigos 111 e 128 da Constituição Estadual e artigo 37, *caput*, da CF) a vinculação da gratificação do pregoeiro e de comissão de licitação ao vencimento do servidor, o que, no caso, eleva injustificadamente o benefício, principalmente em um Órgão cujo volume de pregões atinge cerca de um certame por mês.

j) Horas Extras: realização de quantidade excessiva de horas extras, mesmo com um quadro funcional de 180 servidores, dentre eles 19 motoristas (um para cada vereador), 04 telefonistas, 08 vigias, dentre outros.

k) Servidor com saldo de férias superior a 30 dias: existência de 10 servidores com saldo de férias superior a 30 dias, sendo o gozo de férias direito irrenunciável que deve ser concedido anualmente.

l) Gratificação de Controle Interno instituída por Portaria: a gratificação de Controle Interno foi instituída pela Portaria nº 283, de 08 de janeiro de 2018, o que não é permitido, uma vez que vantagens de qualquer natureza só podem ser instituídas por lei.

m) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: desatendimento a recomendações dos exercícios de 2014 e 2015.

1.3 Assinado prazo para a **Câmara Municipal de Hortolândia** apresentar as justificativas (evento 16.1), foi apenas peticionada a habilitação do

procurador dos responsáveis, transcorrendo o período sem a oferta de alegações, com encaminhamento à Assessoria Técnico-Jurídica (evento 25.1).

Na passagem pelo Órgão, a vertente de **Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 32.1) opinou pela **regularidade** das contas.

A **Chefia do órgão**, por sua vez, solicitou prorrogação de prazo para análise (evento 32.2), concedido por este Gabinete (evento 35.1).

1.4 Nesse ínterim, foi deferida a juntada das justificativas e documentos da **Câmara Municipal de Hortolândia** (eventos 39.1/39.4), representada por seu Presidente à época, Edimilson Marcelo Afonso, sustentando o seguinte:

a) Controle Interno: mencionou ter o Controle Interno recomendado à Câmara que proceda ao concurso público para substituição dos comissionados por efetivos e respeite a legislação quanto ao gozo de férias dos servidores.

b) Despesas com manutenção de veículos: ofício da lavra do Chefe de Divisão Administrativo, colacionado nas justificativas, informou que os gastos com manutenção da frota da Câmara foram necessários devido ao ano de fabricação dos veículos “Voyage” (2013/2014) e “Logan” (2015/2015), com quilometragem alta, apresentando maior desgaste das peças e consequente aumento das solicitações de manutenção, todas liberadas e assinadas pela chefia imediata, situação que levou à aquisição de seis veículos “Voyage” novos no exercício, por processo licitatório, para substituição dos mais comprometidos.

Em acréscimo, a Edilidade argumentou que com a aquisição de novos veículos as despesas com manutenção não serão recorrentes, gerando economia aos cofres públicos.

c) Despesas com aquisição de máquinas fotográficas
e d) Despesas com aquisição de tablets: a Câmara Municipal atendeu a todos os requisitos legais para as aquisições, tendo as cotações realizadas permitido concluir que os valores das propostas das empresas vencedoras dos

pregões estavam de acordo com os preços praticados no mercado, à época da contratação; o Departamento Jurídico e o Controle Interno informaram, nos autos dos procedimentos, o cumprimento das determinações legais.

e) Excessiva quantidade de cargos comissionados
e f) Cargos de Assessoria: foi assinado Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, em 19-12-13 (anexado), referente à exoneração de servidores em cargo em comissão, que foi implementado na íntegra pela atual gestão; em que pese a nomeação de 62 servidores para ocuparem cargos em comissão, as despesas com pessoal se encontram dentro dos limites constitucionais e legais, em demonstração de austeridade e zelo com o dinheiro público.

Ademais, acrescentou que todos os servidores comissionados exercem funções de assessoramento, possuindo conhecimento técnico para o desempenho, havendo, entretanto, recomendação não apenas para diminuir o número de comissionados, como também para nomear servidores detentores de ensino superior completo.

g) Cargo de Ouvidor: ao contrário do apontado, o cargo de Ouvidor sempre foi ocupado por servidor efetivo da Câmara de Hortolândia.

h) Gratificação de Comissão Processante e Sindicante
e i) Gratificação de Comissão de Licitação e Pregoeiro: a Lei Municipal nº 1.235/03 instituiu aos membros das Comissões Sindicante e Processante o direito à percepção de gratificação, não havendo, portanto, nenhuma ilegalidade nos pagamentos, sendo que o benefício concedido atende ao interesse público. De igual sorte, a gratificação concedida de Pregoeiro.

Em todos os casos, o benefício corresponde ao exercício de atividade estranha ao elenco das atribuições normais de seus cargos ou funções, ensejando maior responsabilidade, não havendo se falar em ilegalidade ou imoralidade.

Além disso, tais funções demandam dos servidores públicos constante atualização, qualificando-os de modo a proporcionar eficiência à

atividade.

j) Horas Extras: tais pagamentos restringem-se aos ocupantes da função de motorista, incumbidos de realizar serviços fora do horário normal, em razão de alguma eventualidade; foi implementado o sistema de rodízio para redução de pagamentos desta natureza.

k) Servidor com saldo de férias superior a 30 dias: foi expedida recomendação pelo Controle Interno quanto à necessidade de se respeitar a legislação quanto ao gozo de férias.

l) Gratificação de Controle Interno instituída por Portaria: a gratificação de Controle Interno encontra-se instituída pela Resolução nº 139/14, possuindo, portanto, supedâneo legal para sua concessão.

m) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: a Câmara está implementando as recomendações emanadas por esta E. Corte, fato verificado pelo atendimento dos ditames constitucionais e legais.

1.5 No retorno dos autos, a **Chefia da Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 43.1) restituiu o processo à sua **Unidade de Economia** para manifestação sobre as questões suscitadas nos itens B.4.2.1 (despesas com manutenção de veículos), B.4.2.2 (despesas com aquisição de máquinas fotográficas) e D.4.2.3 (despesas com aquisição de tablets), atentando aos novos esclarecimentos juntados.

Em atendimento, aquela Unidade de Economia, após minuciosa análise dos tópicos destacados por sua Chefia (evento 43.3), opinou pela **irregularidade** das contas da Câmara de Hortolândia.

Consignou, quanto às despesas com manutenção de veículos, que os esclarecimentos apresentados não ofereceram elementos técnicos que pudessem justificar o elevado gasto em 2018, o qual ultrapassou em aproximadamente R\$ 187.341,18 a média despendida nos exercícios de 2017 e 2019.

Em relação às despesas com aquisição de máquinas fotográficas assinalou que a quantidade de características e especificações dos objetos licitados deveria estar tecnicamente justificada em razão da finalidade a que se destinam (registro de atividades dos vereadores pelo Setor de Comunicação e Fotografia), apontando também, da análise da nota fiscal, que a discriminação do produto registrada apenas “conforme edital” impossibilita confrontar o atendimento integral dos equipamentos às características exigidas na licitação, acrescentando que não se vislumbra, na peça defensiva, comprovação da pesquisa de preços realizada pela Câmara, na qual se pudesse verificar o valor, as empresas consultadas e se as máquinas efetivamente correspondiam àquelas descritas no edital, não logrando, o interessado, afastar as divergências apuradas pela inspeção quanto aos valores dos bens adquiridos. Assim, compartilhou do 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.

No que tange às despesas com aquisição de “tablets”, igualmente registrou a impossibilidade de se extrair, das justificativas, elementos técnicos aptos a afastar os indícios de aquisição acima dos preços praticados no mercado, existindo sobrepreço na ordem de R\$ 24.339,00.

A **Chefia** do Órgão (evento 43.3) encaminhou os autos sem pronunciamento de mérito.

1.6 O Ministério Público de Contas (evento 48.1), manifestou-se igualmente pela **irregularidade** dos demonstrativos, sem prejuízo de aplicação de multa ao responsável, em razão das seguintes ocorrências: (i) elevado gasto com a manutenção dos veículos, em 2018, na ordem de R\$ 367.342,18, ultrapassando aproximadamente R\$ 187.341,18 a média despendida nos exercícios de 2017 e 2019; (ii) aquisição de máquinas fotográficas com valores na ordem de R\$ 33.891,60 acima dos preços praticados no mercado; (iii) aquisição de tablets acima dos preços praticados no mercado, com um sobre preço na ordem de R\$ 24.339,00; (iv) reincidência em relação aos cargos de provimento em comissão que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento, consoante o disposto no art. 37, V, da CF;

(v) pagamento de gratificação de controle interno da Câmara Municipal de Hortolândia instituída por Portaria, em afronta ao disposto no inc. X do art. 37 da CF; (vi) desatendimento a recomendações dos exercícios de 2015 e 2014.

Aos demais apontamentos abordados na inspeção, prescreveu a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei e ao aprimoramento da gestão.

1.7 O processo integrou a pauta da Sessão de 13-04-21 desta E. Primeira Câmara, retornando ao Gabinete na forma regimental, após sustentação oral proferida pelo advogado da Edilidade, Claudio Roberto Nava.

Em síntese, reproduziu os argumentos apresentados nas justificativas, acrescentando que foi implantado um sistema rígido de controle de manutenção de todos os veículos e também um sistema de manutenção preventiva.

Quanto às despesas com máquinas fotográficas e tablets, argumentou que as aquisições ocorreram pela necessidade de instrumentalização dos parlamentares, como a documentação das atividades legislativas e uma série de situações.

Sustentou que houve regular processo licitatório, com cotações de preços e preço de referência obtido com empresas que prestam esse tipo de venda ao Poder Público, enquanto o valor referenciado pela Fiscalização, foi obtido pelo *site* das Lojas Americanas, fornecedor que nem sequer vende ao Poder Público e, portanto, não seria capaz de desmontar o preço de referência alcançado com as empresas fornecedoras.

Aduziu que não se haveria falar em ilegalidade nos processos de aquisição dos equipamentos, acrescentando que, à época da inspeção, os valores já estariam depreciados em pelo menos 15%, considerando se tratar de produtos eletrônicos.

1.8 Contas anteriores:

2015: Regulares, com ressalvas, expedindo recomendações para que o Legislativo adote providências diante dos apontamentos do Controle

Interno; informe corretamente, no Sistema Audesp, o valor da devolução de duodécimos; respeite o limite constitucional para gasto com folha de pagamento; assegure-se de que a revisão dos subsídios dos agentes políticos seja concedida na mesma data e índice dos servidores da Edilidade, limitando-a à inflação registrada nos últimos doze meses; revogue ou altere a Resolução nº 79/2005, que instituiu o fornecimento de complemento alimentar aos servidores da Câmara, reduzindo os gastos com gêneros alimentícios; compatibilize as despesas sujeitas ao regime de adiantamento ao artigo 68 da Lei nº 4.320/64 e ao Comunicado SDG nº 19/2010, bem como ao disposto na legislação local; adote controle efetivo e detalhado dos gastos com combustíveis e deslocamentos, que deverão ter seus motivos devidamente justificados e estar associados aos respectivos abastecimentos; promova a devolução ao Executivo dos duodécimos não utilizados, no final de cada exercício, abstendo-se de manter esses recursos em caixa para custeio de despesas do ano seguinte; observe as disposições da Lei nº 8.666/93 na realização das licitações, aprimorando as pesquisas de preço e buscando assegurar a competitividade dos certames, bem como na execução dos contratos, abstendo-se de celebrar termos aditivos que acrescentem objeto estranho à licitação ou aumentem de forma irregular os quantitativos pactuados; promova adequações em seu quadro de pessoal, mediante extinção ou transformação em efetivos dos cargos em comissão cujas atribuições não se coadunam com os requisitos constitucionais; defina, por meio de lei, os requisitos de escolaridade dos cargos comissionados, observando o item “8” do Comunicado SDG nº 32/2015; corrija a situação dos servidores com férias acumuladas e não gozadas; regularize a remuneração dos ocupantes de função gratificada, abstendo-se de aplicar a gratificação, de forma cumulada, sobre o vencimento base da função de confiança; reveja o excesso de gratificações pagas a membros de comissões, que se mostraram desarrazoadas e desproporcionais às atividades realizadas; certifique-se da fidedignidade das informações transmitidas ao Sistema Audesp e atente para as Instruções e recomendações deste Tribunal (TC-001177/026/15, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, DOE de 20-04-18, trânsito em julgado em 15-05-18).

2016: Regulares, com ressalvas, determinando à Câmara que aperfeiçoe seu sistema de controle interno, em especial para considerar os documentos por ele produzidos como instrumentos de gestão, determinando, de imediato as medidas adequadas em face das ocorrências eventualmente pontuadas pelo controlador interno; advertindo a Edilidade de que a ampla acessibilidade a todas as informações da administração pública consiste direito elementar e inalienável da cidadania, determinando ao Legislativo que adote as providências necessárias visando à completa adequação à Lei da Transparência; advertindo a Origem quanto ao pagamento de gratificações, determinando à Câmara que reavalie pontualmente o pagamento dessas vantagens pecuniárias, fazendo cessar aquelas eventualmente indevidas, bem como as concedidas a ocupantes de cargos em comissão; recomendando maior esmero na observação das formas e prazos prescritos aos atos de gestão, tanto pela legislação de regência quanto pelas normas supletivas editadas por esta Corte, se adequando aos princípios constitucionais e ao formalismo legal de que que revestem os lançamentos da contabilidade pública, observando a fidedignidade da transmissão destes dados ao Sistema Audep (TC-004558.989.16, Relator Conselheiro Dimas Ramalho, DOE de 30-05-19, trânsito em julgado em 24-06-19).

2017: Regulares, com ressalvas, transmitindo recomendações ao atual Chefe do Legislativo para que promova as adequações reclamadas por esta Corte para o seu Quadro de Pessoal, obedecendo ao disposto nos incisos II e V do art. 37 da CF/88 e na jurisprudência desta Casa quanto às atribuições e escolaridade; observe o teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da CF/88; cumpra com os requisitos e limites previstos na legislação local para a realização de horas extras (TC-005748.989.16, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, DOE de 27-08-20, trânsito em julgado em 21-09-20).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Os autos (evento 9.1) informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 27.062.967,74, correspondente a 5,52% da receita tributária do

exercício anterior do Município (R\$ 489.960.796,33), abaixo, portanto, dos 6% permitidos pelo artigo 29-A, II, da Constituição Federal, diante do número de habitantes (219.039).

A despesa com folha de pagamento, para os fins do § 1º desse dispositivo constitucional, foi de R\$ 18.655.422,13, equivalente a 64,52% do total repassado pela Prefeitura (R\$ 28.913.000,00) e inferior ao limite máximo admitido de 70%.

O Legislativo despendeu com pessoal e reflexos a importância de R\$ 21.325.385,63, que corresponde a 3,37% da receita corrente líquida do Município (R\$ 632.865.925,39).

Os subsídios dos agentes políticos¹, fixados pela Lei Municipal² nº 2.673, de 15-03-12, não sofreram revisão remuneratória no exercício. No período, não se verificou pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados.

O repasse de duodécimos transcorreu conforme previsto, com suficiência para suprir as despesas do Legislativo, cabendo devolução de R\$ 1.850.032,26 à Prefeitura.

Os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial foram satisfatórios e os recolhimentos dos encargos sociais foram regulares.

2.2 Em relação à **excessiva quantidade de cargos comissionados** e aos **cargos de assessoria**, consigno que a estrutura administrativa vigente em 2017, cujo quadro de pessoal³ pouco difere neste exercício, foi considerada

¹ Fixados em R\$ 10.012,00 para os vereadores e para o Presidente da Câmara, alcançaram o valor de R\$ 11.282,34 com a RGA de 2015. A Revisão Geral Anual concedida em 2016 foi revogada.

² Observo, entretanto, que a **Resolução** é a espécie legislativa apropriada para tal fim.

³

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Efetivos	142	142	116	118	26	24
Em comissão	65	65	65	62		3
Total	207	207	181	180	26	27
Temporários	2017		2018		Em 31.12 de 2018	
Nº de contratados						

regular pela Relatora daquelas contas⁴, que, entretanto, determinou aos atuais responsáveis o alinhamento do quadro funcional ao entendimento jurisprudencial vigente.

A relação dos ocupantes de cargos em comissão durante o exercício revela que aproximadamente 70% daqueles servidores não possuem a formação adequada para o assessoramento de alto nível estabelecido no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal. Dos 16 postos nomeados no período, apenas a metade possuía nível superior completo de escolaridade.

De minha parte, registro que considero excessivo o número de três assessores comissionados por Gabinete de Vereador, **alertando** que esta Casa de Contas volta sua atenção à composição dos quadros de pessoal da Administração Pública, orientando as equipes de Fiscalização e os jurisdicionados para a análise da real necessidade de manutenção de estruturas funcionais avolumadas, com o propósito do fiel cumprimento às balizas constitucionais e aos princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e eficiência.

A legislação camarária (Lei nº 3.063/15 e suas alterações) não deixa dúvidas de que o **cargo de Ouvidor** se trata de cargo em comissão, havendo discrepância na informação prestada nas justificativas de que o posto sempre foi ocupado por servidor efetivo, dado que a declaração do evento 9.12, prestada pelo Presidente do exercício, indica seu preenchimento pela servidora comissionada Cristiane Ferreira Bomfim.

Inclusive, tal servidora figura na folha de pagamento como Ouvidor Geral apenas na folha do mês 06/2018, despontando nos demais meses como ocupante do cargo em comissão de Coordenador Legislativo (evento 9.14), indicando que a Câmara precisa melhorar a qualidade das informações prestadas a esta Casa de Contas.

Sobre a possibilidade de livre provimento do cargo de Ouvidor, o

E. Tribunal de Justiça Paulista proferiu o seguinte julgado:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Criação de cargo de provimento em comissão de Ouvidor Geral do Município de

⁴ TC-005748.989.16, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, trânsito em julgado em 21-09-20.

Taquaritinga. (Lei nº 4.295, de 09 de novembro de 2015, em sua redação original e na que lhe deu a Lei nº 4.317, de 29 de fevereiro de 2016). Inconstitucionalidade. Cargo que há de ser preenchido por servidor investido de provimento efetivo, mercê do conhecimento real da estrutura administrativa do ente público em que for atuar. Irregularidade, ademais, das atribuições fixadas, as quais estão divorciadas das posições de chefia, direção e assessoramento, que reclamam outros atributos. Impossibilidade, à conta da natureza da posição, de a ocupação se dar por pessoa estranha ao quadro funcional. Violação aos artigos 111 e 115, incisos II e V, todos da Carta Política Paulista. Doutrina e Precedentes deste Colegiado. Modulação. Necessidade de salvaguardar os serviços que vêm sendo prestados em prol da população. AÇÃO PROCEDENTE sem redução de texto". (TJ/SP, ADI nº 2208067-77.2016.8.26.0000, Des. Rel. Beretta da Silveira, julgada em 25 de maio de 2017).

A UR-3 entendeu como desarrazoada e contrária ao interesse público a concessão de **gratificações** destinadas ao exercício de atividades inerentes à área jurídica, que foram pagas em elevadas quantias a servidores titulares do cargo de advogado da Câmara.

No exercício fiscalizado, de acordo com a declaração do Diretor Jurídico, ocorreu a instauração de apenas um procedimento de sindicância, enquanto nenhum processo que ensejasse a instauração de procedimento administrativo disciplinar foi encaminhado à **Comissão Processante**.

Não obstante, foram pagos R\$ 69.582,87 (sessenta e nove mil, quinhentos e oitenta e dois reais e oitenta e sete centavos), a título de gratificação pela participação na Comissão Processante, ao servidor ocupante de cargo de provimento efetivo de advogado, que acumula a função de confiança⁵ de Diretor Jurídico da Câmara. A outro servidor, também ocupante de cargo efetivo de advogado, pela participação na **Comissão Sindicante** foram pagos mais R\$ 79.478,04 (setenta e nove mil, quatrocentos e setenta e oito reais e quatro centavos).

A Câmara sustentou que o direito à percepção de gratificação aos membros das Comissões Sindicante e Processante foi instituído pela Lei Municipal nº 1.235/03⁶, não havendo nenhuma ilegalidade nos pagamentos

⁵ A gratificação da função de Diretor ainda concedeu ao servidor o direito à percepção de R\$ 2.336,28 mensais.

⁶ Art. 3º - Os membros das Comissões Sindicante e Processante terão direito a uma gratificação, da seguinte forma:
I - o servidor nomeado membro permanente perceberá uma gratificação mensal de valor correspondente a 35% (trinta e cinco por cento) do vencimento referente ao seu cargo;

efetuados a esse pretexto, bem como na gratificação concedida ao **pregoeiro**.

O quadro de pessoal demonstra que o Legislativo de Hortolândia possui seis advogados efetivos em seu corpo funcional, quantitativo numeroso e até inusual às demais edilidades, diante do porte populacional. A Lei nº 3.063/15, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Hortolândia, em seu art. 9º estabelece, dentre as competências da divisão jurídica:

Art. 9º Compete ao Departamento Jurídico:

[...]

II – desempenhar serviço de apoio aos Departamentos, que compreende⁷:

[...]

d) assessorar sindicância e processos administrativos instaurados pela autoridade competente, nos termos da legislação vigente;

[...].

Já a Lei Municipal nº 3.064, de 13-01-15, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e vencimentos da Câmara de Hortolândia, assim descreve as atribuições sumárias do cargo de advogado:

ADVOGADO	Assessoria a área de procedimentos jurídicos; Estuda e examina documentos jurídicos; Presta assistência às unidades administrativas em assuntos jurídicos; Representa a câmara Municipal em juízo ou fora dele, na defesa dos interesses do órgão; Mantém constante acompanhamento dos sites jurídicos na internet e de órgãos governamentais, em especial, dos órgãos do Poder Judiciário. Mantém contato com consultoria técnica especializada e participa de eventos específicos da área para atualizar questões jurídicas voltadas à Administração Pública. Orienta, quanto aos aspectos da constitucionalidade e legalidade, as ações legislativas, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Hortolândia; Executa outras tarefas correlatas determinadas pelo superior imediato. Assessoria e consultoria na área de procedimentos jurídicos, administrativos e legislativos, dando atendimento a Vereadores, Comissões e Mesa Diretora. Assessorar as Comissões Permanentes, Especiais, Especiais de Inquérito e Processantes e nas atividades do Processo Legislativo.
----------	--

II - os servidores nomeados membros convocados perceberão uma gratificação de valor correspondente a 10% (dez por cento) do vencimento referente aos seus respectivos cargos por processo que em que atuarem.

§ 1º A gratificação será devida no mês em que, em cada processo, forem concluídos os trabalhos da Comissão, não se transferindo o seu crédito, em nenhuma hipótese, para o mês seguinte.
(...).

⁷ A Lei nº 3.656/2019 acresceu ao inciso II o apoio ao Secretário-Diretor Geral. Não houve alteração na alínea "d".

Nessa perspectiva, conquanto o pagamento de gratificações aos membros daquelas Comissões esteja previsto na lei municipal, a concessão desses benefícios aos servidores detentores de cargos de advogado do Legislativo denota claro conflito com as atividades precípuas do ofício daqueles profissionais, descritas nas leis da Câmara Municipal, e que, por óbvio, compõem sua remuneração, indicando percepção em duplicidade de proventos salariais.

A Fiscalização também criticou os percentuais e valores pagos às **gratificações de comissão de licitação e pregoeiro**, cujos dispêndios atingiram os montantes respectivos de R\$ 59.917,96 e R\$ 56.840,00. A concessão das vantagens pecuniárias da espécie custou aos cofres municipais o montante geral de R\$ 399.548,67 (evento 9.16).

Verifico que o voto sobre as contas de 2016 expediu advertência e determinação à Origem a respeito do pagamento de gratificações. Observo, ainda, que no exercício de 2019 as alterações ocorridas na legislação alcançaram a matéria (Leis de nº 3.631 e 3.656), porém, não foram aventadas nas justificativas, cabendo reforçar a **advertência e determinação** nesta decisão, considerando a necessária atenção aos princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público.

2.3 Os demais apontamentos **inquinam** as contas da Câmara Municipal de Hortolândia, formando um conjunto de irregularidades que não autorizam a aquiescência deste Tribunal de Contas.

Não foi apresentada explicação satisfatória a respeito das **despesas com manutenção de veículos**, que atingiram o montante de R\$ 367.342,18 no período examinado, representando a surpreendente média de R\$ 21.608,36 por viatura da Câmara.

O Legislativo justificou a necessidade dos gastos em razão do ano de fabricação e da alta quilometragem da frota dos veículos Voyage (2013-2014) e Logan (2015), importando em maior desgaste das peças e consequente aumento nas solicitações de manutenção, “todas liberadas e assinadas pela chefia imediata”.

De acordo com declaração da Câmara, inexistente controle individualizado dos seus 17 veículos – ainda que as despesas tenham sido realizadas com único fornecedor –, contexto que impediu à Fiscalização a efetiva comprovação dos serviços executados, o preço pago e a compatibilidade dos valores praticados com os de mercado.

As irregularidades caracterizam violação aos princípios da transparência e da economicidade, além de falha no acompanhamento da execução contratual, com ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, eis que desatendeu a item da cláusula 4ª da minuta do ajuste⁸ ao não exigir e/ou manter registro dos laudos ali especificados, aptos a atestar um mínimo controle das despesas.

Ressalto que, ao final do exercício, a Edilidade adquiriu novos veículos (empenhos liquidados no montante de R\$ 330.000,00), no entanto, no exercício de 2019 as despesas com manutenção continuaram em patamar elevado, alcançando a cifra de R\$ 176.928,04, como observado pela Assessoria Técnico-Jurídica.

Conquanto na sustentação oral o Representante da Câmara tenha informado que foi implantado rígido sistema de controle de manutenção dos veículos, **alerto** a Edilidade para a necessidade de melhoria na qualidade dos gastos e de sua informação, cabendo-lhe providenciar estudos para implementar um sistema de avaliação de resultados e de custos, essencial ao alcance da alocação eficiente dos recursos.

As irregularidades que também permeiam as **despesas com aquisição de máquina fotográficas** (R\$ 100.420,00) e **tablets** (R\$ 52.820,00) não foram afastadas pelo Legislativo de Hortolândia, que não comprovou ter garantido a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A considerável desproporção entre os valores dos produtos

⁸ CLÁUSULA 4ª) Pelos termos do presente Contrato a CONTRATADA se obriga a:

[...]

b) Analisar e elaborar testes e/ou exames necessários a um diagnóstico preciso tanto para fins de manutenção preventiva quanto para a detecção das falhas de funcionamento eventualmente já existentes, encaminhando correspondentes laudos ao Departamento competente da CONTRATANTE, para fins de autorização de execução dos serviços, sem que por isto a CONTRATANTE tenha que arcar com qualquer custo;

Edital e contrato disponíveis na página institucional: http://www.cmh.sp.gov.br/images/pregao2018/pregao_12_2018.pdf

adquiridos, quando comparados aos preços praticados em grandes lojas de varejo – quanto às máquinas fotográficas⁹, na soma de três itens, sobrepreço de R\$ 33.891,60 e, em relação aos tablets, diferença de R\$ 24.339,00 –, patenteia que os critérios de aceitabilidade das propostas não foram bem definidos pela Administração.

A **Assessoria Técnico-Jurídica** destacou a quantidade de características e especificações dos equipamentos fotográficos, que deveriam estar tecnicamente justificados em razão da finalidade a que se destinam, aduzindo que o formato especificado apresentou indícios de direcionamento de marca, além de restringir a competitividade do certame que, observou, contou com duas credenciadas, das quais uma foi inabilitada.

Avançando em sua análise, aquela Assessoria ressaltou que as notas fiscais, tanto dos itens fotográficos quanto dos tablets, não permitiram confrontar se os equipamentos faturados atenderam integralmente às minuciosas características e especificações exigidas, eis que as discriminações nos documentos fiscais apenas registraram “conforme edital” (câmeras e lentes) e “tablet”.

Concluiu informando que não constou das justificativas a comprovação das pesquisas de preços realizadas à época, nas quais poderia se verificar o valor, as empresas consultadas e a correspondência dos itens àqueles descritos no edital.

Na sustentação oral, o Representante da Câmara não logrou êxito para o afastamento dessas premissas.

Em relação ao preço, em que pese seu esforço de justificativa, não obstante se descontasse 15% ou mesmo 20% dos valores obtidos nas pesquisas efetivadas pela Fiscalização, o valor da compra continuaria discrepante do mercado, porquanto o montante total das aquisições se revelou 75% superior àquelas pesquisas. Da análise individual dos itens, a título de exemplo, os tablets apresentaram preço 85% maior, enquanto os valores das máquinas Canon EOS superaram 100%.

⁹ Também foram adquiridas lentes profissionais e flashes.

Não vislumbro a mínima razoabilidade no pagamento de R\$ 350.894,31 a título de **horas extras**, cujas despesas, de acordo com a Câmara, restringiram-se à jornada excedente prestada exclusivamente pelos motoristas, porquanto são incumbidos da realização de serviços fora do horário normal, em razão de “alguma eventualidade”.

O Legislativo não esmiuçou quais seriam as eventualidades que redundaram no aumento de 4.015% dos gastos a esse título em comparação com o exercício de 2017, quando tal despesa, embora já não traduzisse uma enxuta gestão da prestação de horário extraordinário, atingiu a cifra de R\$ 8.740,19, valor bem menor.

Não bastasse a insuficiência da explicação, a planilha acostada no evento 9.17 revela a contratação de horas extras de inúmeros servidores além dos motoristas, tais como agentes de serviços, vigias patrimoniais, auxiliar de serviços administrativos, oficiais administrativos, fotógrafo, recepcionista, telefonistas, sonoplasta, demonstrando o descontrole da gestão sobre o excedente de jornada de seu corpo funcional.

Descuido semelhante se verifica na existência de 10 servidores com **saldo de férias superior a 30 dias**, tendo em vista o abundante quantitativo de profissionais efetivos, com 118 cargos ocupados no exercício. Nas justificativas, alegou que o Controle Interno expediu recomendações pertinentes aos apontamentos relativos às horas extras e férias acumuladas.

Enfim, a natureza dos apontamentos permite inferir que o **Controle Interno** não desempenhou suas funções de modo a indubitavelmente resguardar o cumprimento dos princípios da administração pública, intensificando a reprovação que recai sobre as contas.

A Unidade do Controle Interno apresentou relatório único, produzido um trimestre após o final do exercício fiscalizado, infringindo o art. 16 da Resolução nº 139/14¹⁰ e patenteando cenário avesso ao exigido para a efetividade de suas tarefas, dado que não foram desempenhadas de maneira

¹⁰ Art. 16. O Coordenador deverá encaminhar a cada 04 (quatro) meses relatório geral de atividades ao Presidente e à Mesa Diretora da Câmara Municipal.

permanente, revelando-se, portanto, ineptas para criar a oportunidade de correção de falhas em tempo hábil pelo Gestor.

Tal relatório consignou recomendação para a redução de horas extras e implantação de controle prévio com autorização do chefe imediato, mediante justificativa da excepcionalidade; para a reestruturação da forma de gratificação, com definição objetiva de seus valores, “sobretudo por constar dos apontamentos dos relatórios pretéritos” deste Tribunal; para a implantação de sistema de controle de manutenção de veículos; para a definição e descrição dos assessores parlamentares, em especial do denominado chefe de gabinete, que deve ter como exigência o curso superior.

Entretanto, a emissão do documento apenas em março/2019 – nem sequer foi especificamente datado (evento 9.3) –, operou resultado inócuo, tendo em vista que os mesmos apontamentos figuraram no laudo de inspeção da UR-3 e não foram afastados pela Edilidade em suas justificativas¹¹.

Os servidores responsáveis foram nomeados pela Portaria nº 283, de 08-01-18, para comporem, no exercício, Comissão de Controle Interno e Gestão de Contratos.

A mesma portaria estabeleceu a gratificação de 12,5% do salário base dos servidores nomeados, porcentagem alterada para 25% pela Portaria nº 472, de 17-10-18. A Câmara sustentou que a Resolução nº 139/14 constitui o supedâneo legal para a concessão do benefício, no entanto, sua redação original dispôs o seguinte:

Art. 9º A Mesa Diretora designará, mediante portaria, o servidor que exercerá a função de CONTROLADOR INTERNO, dentre os servidores estáveis, ocupantes de cargo cujo ingresso na carreira dependam de formação de nível superior em Ciências Contábeis, Direito, Administração ou Economia.

Parágrafo único. Lei específica fixará remuneração e especificará as atribuições da função gratificada de CONTROLADOR INTERNO e a gratificação de função dos servidores nomeados para prestar apoio ao controle interno.

¹¹ Subscritas pelo advogado da Câmara, Coordenador do Controle Interno.

O parágrafo único foi revogado pela Resolução nº 203/2019, esta sim, que estabeleceu – em 22-10-19 –, no § 1º do art. 11, a possibilidade de gratificação de até 25% sobre o vencimento do cargo efetivo dos servidores designados para a Comissão do Controle Interno.

Evidenciadas, portanto, diversas irregularidades: a concessão e o aumento das gratificações mediante portaria, falha que não foi afastada pela posterior outorga por meio de Resolução, considerando que ambos os instrumentos – portaria e resolução – são inadequados para a fixação ou alteração da remuneração do quadro funcional, abrangendo as eventuais gratificações, que deveriam ser instituídas mediante lei formal e específica¹², impondo sua sujeição à chancela do Chefe do Poder Executivo.

Neste sentido:

As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos arts. 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da CF. (ADI 3.306, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011.)

Também nessa direção:

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. (ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 16-12-04, DJ de 1º-2-05).

Entendo ainda que a significativa movimentação financeira da Câmara do Município de Hortolândia, que conta com aproximadamente 235.000 habitantes, tem 19 vereadores e expressivo quadro de pessoal, decerto demanda a criação do cargo efetivo de controlador interno, a ser provido mediante específico concurso público.

2.4 Diante do exposto, filio-me às manifestações da Assessoria-Técnica Jurídica e do Ministério Público de Contas e voto pela **irregularidade** das contas da Câmara Municipal de Hortolândia exercício de 2018, nos termos do artigo 33, III, “b” e “c”, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

¹² Constituição Federal, artigo 37, X.

Determino ao Poder Legislativo que:

1. Proceda à revisão da estrutura administrativa, de forma a dar pleno atendimento à jurisprudência desta Casa e aos incisos II e V da Constituição Federal, promovendo o acesso aos cargos comissionados de assessoria, chefia e direção apenas aos detentores de ensino superior completo.

2. Avalie pontualmente o pagamento das gratificações, fazendo cessar aquelas eventualmente indevidas, e reveja a forma de sua concessão, de modo a impedir que contemplem a contraprestação pelo exercício de deveres inerentes às funções atribuídas aos cargos de que os servidores são titulares.

3. Adote, imediatamente, controle individualizado de manutenção de veículos, que, no mínimo, deve conter placa, ano e modelo do veículo, usuário, quilometragem inicial de controle e a cada manutenção realizada, características do serviço contratado, contendo o prestador do serviço, laudo de avaliação e nota fiscal com discriminação completa. A documentação dos processos de despesa deve estar sequencialmente organizada e disponível ao controle externo deste Tribunal.

4. Disponibilize à Fiscalização a íntegra dos procedimentos licitatórios, que devem comprovar o integral atendimento às leis de regência, evidenciando as devidas pesquisas e os critérios de aceitabilidade dos preços para as aquisições e prestações de serviços.

5. Proceda ao efetivo controle da prestação de horas extras, que deve ser individualizado, preferencialmente eletrônico. Documentação comprobatória deve conter a motivação e a autorização da chefia imediata para a jornada excedente e ser integralmente disponibilizada ao controle externo deste Tribunal de Contas.

6. Providencie a elaboração periódica dos relatórios do Controle Interno, concomitantes ao exercício financeiro e inicie os estudos para a criação de cargo de provimento efetivo de Controlador Interno, a ser provido por meio de específico concurso público.

Recomendo, ainda:

1. A revisão do dispositivo legal que estabelece o provimento em comissão do cargo de Ouvidor, devendo tal função ser destinada a servidor de carreira, que detenha peculiar conhecimento da estrutura administrativa e habilidades interpessoais na condução dos trabalhos. Recomendo que sejam estabelecidos o período de mandato e a possibilidade de recondução do ouvidor, definindo-se o vínculo com a administração e resguardando-se a autonomia de suas ações.

2. A adoção de estudos visando a implementar um sistema de avaliação de resultados e de custos relativo aos dispêndios com sua frota de veículos, imprimindo transparência e maior eficiência na gestão dos recursos.

Encaminhe-se, por ofício, cópia do acórdão e das correspondentes notas taquigráficas ao atual Presidente da Câmara, para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da decisão desta Corte.

Determino, por fim, a expedição de ofício ao Ministério Público do Estado para eventuais providências em relação à legislação concessora de gratificações aos servidores da Edilidade.

A Fiscalização deverá verificar na próxima inspeção a efetiva adoção das medidas noticiadas e determinadas nos autos.

2.5 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 04 de maio de 2021.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO