



CONSELHEIRA SUBSTITUTA SILVIA MONTEIRO

TRIBUNAL PLENO DE 22/03/23

ITENS Nº41 E 42

RECURSOS ORDINÁRIOS

41 TC-012252.989.21-5 (ref. TC-004793.989.18-7)

Recorrente(s): Câmara Municipal de Hortolândia.

Assunto: Contas Anuais da Câmara Municipal de Hortolândia, relativas ao exercício de 2018.

Responsável(is): Edimilson Marcelo Afonso (Presidente da Câmara).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Primeira Câmara, publicado no D.O.E. de 27-05-21, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei Complementar nº 709/93.

Advogado(s): Cláudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610), Luiz Antônio de Almeida Alvarenga (OAB/SP nº 146.770), Helga Araruna Ferraz de Alvarenga (OAB/SP nº 154.720), Gisele Beck Rossi (OAB/SP nº 207.545), Andréa Cristine Faria Frigo (OAB/SP nº 290.085) e outros.

42 TC-009356.989.22-8 (ref. TC-004793.989.18-7)

Recorrente(s): Edimilson Marcelo Afonso - Ex-Presidente da Câmara Municipal de Hortolândia.

Assunto: Contas Anuais da Câmara Municipal de Hortolândia, relativas ao exercício de 2018.

Responsável(is): Edimilson Marcelo Afonso (Presidente da Câmara).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Primeira Câmara, publicado no D.O.E. de 27-05-21, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei Complementar nº 709/93.

Advogado(s): Cláudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610), Luiz Antônio de Almeida Alvarenga (OAB/SP nº 146.770), Helga Araruna Ferraz de Alvarenga (OAB/SP nº 154.720), Gisele Beck Rossi (OAB/SP nº 207.545), Andréa Cristine Faria Frigo (OAB/SP nº 290.085) e outros.

Sustentações orais proferidas em sessão de 01-03-23.

PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO.

EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. CONTAS ANUAIS. CÂMARA. AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS FOTOGRÁFICAS E TABLETS. SOBREPREÇO



DESCARACTERIZADO. DESPESAS COM MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS. MEDIDAS SANEADORAS INICIADAS NO EXERCÍCIO. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. EDIÇÃO POSTERIOR DE DIRETRIZ INTERNA ARRIMADA EM ESTUDOS PRINCIPIADOS SOB A GESTÃO DO RESPONSÁVEL. CONTROLE INTERNO INEFICAZ. GRATIFICAÇÃO INSTITUÍDA POR RESOLUÇÃO. RELEVAMENTO. SERVIDORES COM SALDO DE FÉRIAS SUPERIOR A TRINTA DIAS. PRECEDENTES FAVORÁVEIS. ADVERTÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. PROVIMENTO.

**VOTO PROFERIDO NA SESSÃO DE 01/03/23 PELO
CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES**

RELATÓRIO

Cuida-se de RECURSOS ORDINÁRIOS autônomos, o primeiro manejado pela (i) CÂMARA DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA e outro de interesse de (ii) EDIMILSON MARCELO AFONSO, Ex-Presidente, ambos interpostos em face do v. aresto da E. Primeira Câmara¹ que, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei Complementar Estadual nº 709/93, julgou irregulares as contas do Legislativo local relativas ao exercício de 2018.

Solvidas as demais controvérsias no desenvolvimento da fundamentação, o Relator *a quo* reduziu a seis os motivos determinantes à emissão de juízo desfavorável: (i) despesas excessivas com manutenção de veículos da frota oficial e falta de controle individualizado sobre cada um; (ii) apuração de sobrepreço na aquisição de máquinas fotográficas e *tablets*; (iii) pagamento habitual e descomedido de horas extras (total de R\$ 350.894,31); (iv) desrespeito à

¹ Sessão: 4 de maio de 2021; Relator: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.



regra legal de concessão de férias remuneradas, haja vista 10 (dez) servidores gozarem de saldo superior a 30 (trinta) dias; (v) Controle Interno ineficaz, cuja atuação resultou em relatório único e que, ainda por cima, negligenciou os apontamentos que remanescem e conduzem à reprovação dos demonstrativos; (iv) concessão e aumento das gratificações atribuídas à Comissão do Controle Interno mediante portaria.

Em seu arrazoado a Câmara informa medidas de recuperação dos veículos oficiais e deflagração de estudos para evitar o alto custo de manutenção decorrente da idade avançada da frota.

Referindo-se ao tópico hora extra, o Legislativo fia-se na premissa de que os pagamentos restringiram-se aos exercentes da função de motorista, incumbidos de realizar serviços fora do horário normal e cobrir eventualidades.

Sob essa mesma perspectiva, o ex-Presidente enfatiza que durante o exercício houve 38 (trinta e oito) sessões ordinárias, 12 (doze) audiências públicas e 7 (sete) sessões do Parlamento Jovem, afora eventos de cunho cultural que utilizaram as dependências da Câmara e recrutaram atuação excepcional de servidores.

Consoante aduz o gestor, para a realização das sessões era imprescindível a convocação daqueles envolvidos na limpeza, conservação, serviço de copa, motoristas, advogados, técnicos legislativos, técnicos da secretaria geral legislativa, técnicos de áudio, de vídeo, cinegrafistas e fotógrafos.

Na sequência, ao rebater hipotético sobrepreço atribuído às despesas com aquisição de *tablets*, os postulantes



obtemperam que os produtos adquiridos apresentaram preço compatível com o segmento, não havendo suscitar prejuízo ao erário.

Situação análoga teria ocorrido com a compra das máquinas fotográficas, eis que os valores coletados nos *sites* de varejos pesquisados pela Fiscalização não poderiam ser tidos como único parâmetro válido, sobretudo por desconsiderar atributos intrínsecos às especificações dos itens.

No restante, os apelantes remetem a providências adotadas pelo Controle Interno para solucionar a extrapolação do período legal de concessão de férias, que iniciaram com a expedição de recomendações aos demais setores internos para observância à legislação trabalhista e findaram com rígido controle dos períodos aquisitivos já a partir do exercício subsequente

Desfecho almejado pelos recorrentes, consignado ao final de cada uma das peças que devolvem a matéria ao conhecimento desta E. Corte, sintetiza-se no integral provimento dos pleitos, com consequente reforma da r. decisão de primeiro grau e julgamento pela regularidade das contas em análise.

Por não vislumbrar novidade substantiva capaz de infirmar o juízo de irregularidade, **Ministério Público de Contas** opina pelo conhecimento, porém, no mérito, não provimento dos recursos (evento 75).

Ao adotar linha argumentativa similar à do preopinante MPC, **Secretaria-Diretoria Geral** propõe solução de desprovimento, todavia com exclusão do fundamento relativo às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

despesas com aquisição de máquinas fotográficas e *tablets* das razões de decidir, mercê da imprecisão dos critérios empregados pela Fiscalização para sustentar conclusão de ter havido sobrepreço nas contratações (evento 68).

Findo o regular fluxo da instrução, o ex-Presidente da Câmara ingressou com justificativas complementares, dando ensejo à nova manifestação do *Parquet*, o qual reiterou sua convicção primeva, adversa à pretensão recursal.

Sustentação oral proferida na sessão plenária de 1º de março de 2023 pelos advogados Cláudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610) e Luiz Antônio de Almeida Alvarenga (OAB/SP nº 146.770), constituídos respectivamente pela CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA e por EDIMILSON MARCELO AFONSO, Presidente à época.

Este o relatório.

GCECR
LMS



TC-012252.989.21-5
TC-009356.989.22-8

VOTO

PRELIMINAR

Recursos impulsionadas pela via adequada, interpostos dentro do interregno legal e por subscritores legítimos, dotados de interesse de agir. Deles **CONHEÇO**².

MÉRITO

O histórico favorável do Órgão, que acumula decisões favoráveis há pelo menos dez anos, aliado a uma leitura integrativa da jurisprudência e ao reconhecimento das providências anunciadas nas peças recursais, iniciadas no curso do exercício em exame, fornecem um diagnóstico mais analítico das contas e que permite divergir da instrução.

Já de início, o termo de referência do certame que teve por objeto a aquisição de máquinas fotográficas envolveu também itens acessórios, como cartões de memória, *flash* profissional, lentes especiais, bolsa para transporte, alças, *pack* adicional de bateria e suprimentos.

² Publicação da decisão originária: 27 de maio de 2021;
Interposição do Recurso Ordinário de interesse de EDIMILSON MARCELO AFONSO (TC-009356.989.22-8): 21 de junho de 2021.
Interposição do Recurso Ordinário de interesse de CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA (TC-012252.989.21-5): 26 de maio de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Embora o item “descrição” aposto no instrumento convocatório discriminasse as especificações mínimas do objeto a ser adquirido, a Fiscalização baseou-se apenas nos predicados do componente principal para realização da pesquisa de preços, acarretando inevitáveis distorções.

Decerto a desarmonia de parâmetros comprometeu as conclusões que da diligência pudessem decorrer, sem falar na opção de socorrer-se de busca exclusivamente no varejo online, critério que, no mais das vezes, desconsidera relevantes fenômenos inerentes às compras públicas, mormente os efeitos decorrentes da escala, da identidade e confiabilidade de vendedor e comprador, além de condições práticas como frete e condições de pagamento.

Conforme bem articulado no apelo do ex-Presidente, a busca por preços em *sites* intermediadores de compra e venda privada, por si só, não reúne a segurança necessária para subsidiar estimativa idônea de preços, sobretudo por inviabilizar a avaliação da procedência do material, da qualificação dos fornecedores e de eventuais garantias.

Em rigor, o mesmo pode ser dito com relação à censura na aquisição de *tablets*, igualmente acometida por comparação entre bases distintas e com resultado inverossímil – afinal, se a premissa geral é inválida, a conclusão também o será.

Não há olvidar dos elevados gastos com manutenção de 17 (dezessete) veículos da Câmara, o que representou uma média de R\$ 21.608,36 (vinte e um mil, seiscentos e oito reais e trinta e seis centavos) por veículo, incluindo-se peças e mão de obra.



Avaliação do ciclo de vida das viaturas, contudo, a abarcar veículos fabricados em 2013, 2014 e 2015, com desgaste presumivelmente maior, e o desencadear da renovação da frota ainda no curso do exercício, com a aquisição de 6 (seis) novos automóveis para substituição dos mais comprometidos, sugere o princípio de uma tendência de economia aos cofres públicos.

Considerando as constantes manutenções dos veículos, no ano de 2018 foram adquiridos 6 veículos voyage novos, por processo licitatório, para substituição dos mais comprometidos. E em 2019 foram enviados à Prefeitura" (TC-012252.989.21-5; evento 1.1; fl. 13).

Tanto assim que no relatório de Fiscalização referente às contas de 2019 sequer houve apontamento dessa natureza (evento 15.35 – TC-005134.989.19-3), e os gastos foram reduzidos a R\$ 176.928,04 (cento e setenta e seis mil, novecentos e vinte e oito reais e quatro centavos).

De se recomendar, portanto, que a Câmara prossiga com a finalidade de reduzir cada vez mais gastos da espécie e institua controle individualizado por veículo.

Embora o pagamento de horas extras continue em patamar elevado (R\$ 350.894,31), ainda passa ao largo de representar aumento de 4.015% em comparação com o exercício anterior, tal qual sugerido no *decisum*.

Quando mencionada nas contas de 2017 (TC-005748.989.16-7), a cifra de R\$ 8.740,19 (oito mil, setecentos e quarenta reais e dezenove centavos) é atribuída ao valor pago a partir



da segunda hora excedente de trabalho, acima do limite diário estipulado no artigo 112, § 4º, da Lei Municipal nº 2004, de 7 de fevereiro de 2008 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Hortolândia).

Referida parcela, logo, não alude ao total de horas extras pago naquele ano, que, na realidade, somou R\$ 312.111,90 (trezentos e doze mil, cento e onze reais e noventa centavos).

Adequado o alicerce do paralelo traçado e reproduzido no decorrer da instrução, o aumento, que antes beirava os 4.015%, cai para 12,42%, a mitigar, desse modo, o abalo que a sugestão de um incremento de mais de quarenta vezes pode imprimir na persuasão do Órgão de julgamento.

Considerando-se ainda no contexto a realização de eventos que extrapolaram a rotina administrativa, bem assim as providências iniciadas no exercício e que culminaram na edição de diretriz interna por mesa diretora composta pelo gestor ora recorrente, o fundamento pode ser afastado.

Fica a Origem advertida, no entanto, para que restrinja a autorização para o desempenho de horas extras a situações realmente extraordinárias, como pressupõe a lógica do instituto laboral em perspectiva.

Noutro giro, o aproveitamento dos precedentes trazidos pela defesa, com as devidas ressalvas, autoriza tratamento análogo e, com isso, o relevamento do fato de que havia servidores com saldo de férias superior a 30 (trinta) dias, sem embargo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

recomendação para que a Edilidade diligencie no sentido de mitigar indigitado acúmulo.

Suplantados os demais desacertos, a ineficiência da Controladoria Interna, apesar de factual, isoladamente não comporta vigor para fulminar a integralidade das contas, bastando, para tanto, registrar recomendação para estrita observância da efetividade prescrita no artigo 74 da Constituição Federal, em especial, no que se refere à necessidade de emissão de relatórios periódicos que permitam atuação prévia e concomitantemente a atos e fatos administrativos.

Com relação à gratificação concedida à Comissão de Controle Interno, cuja Resolução instituidora constituiu razão de decidir, a vereda legislativa eleita pela Câmara, por não se compatibilizar ao disposto no artigo 128 da Constituição Paulista, desborda da pacífica jurisprudência, quer desta Corte, quer do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, atraindo vez mais recomendação à Edilidade, para que valores destinados à remuneração de servidores sejam sempre instituídos ou majorados por lei em sentido estrito.

Ante o exposto, VOTO pelo **provimento** dos Recursos Ordinários, para, reformando o v. acórdão originário, desta feita julgar **regulares** as Contas de 2018 da MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar nº 709/93, com a advertência e recomendações assinaladas, **quitando-se** o responsável, na conformidade do artigo 35 do mesmo diploma legal.

GCECR
LMS