



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 28/11/2023 – ITEM 66

TC-003953.989.20-9

Câmara Municipal: Cubatão.

Exercício: 2020.

Presidente: Fábio Alves Moreira.

Advogados: Douglas Predo Mateus (OAB/SP nº 150.811), Otávio Augusto Mania (OAB/SP nº 186.588), Allan Vinicius de Moura (OAB/SP nº 294.489), Leandro Matsumota (OAB/SP nº 229.491) e Raquel Sampaio Vianna Ferreira (OAB/SP nº 421.245).

Procurador de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-20.

Fiscalização atual: UR-20.

Sustentação oral proferida em sessão de 26-09-23.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CARGOS EM COMISSÃO. QUANTIDADE EXCESSIVA. ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS. VALOR DEFINIDO EM PERCENTUAL SOBRE OS VENCIMENTOS. CÁLCULO COM “EFEITO CASCATA”. REMUNERAÇÃO. EXTRAPOLAÇÃO DO TETO CONSTITUCIONAL. LICENÇA-PRÊMIO. INCORREÇÃO NA BASE DE CÁLCULO. PAGAMENTOS INDEVIDOS. FALHAS REINCIDENTES. IRREGULARIDADE. PROPOSTA DE ENVIO DOS AUTOS AO D. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

RELATÓRIO

Em julgamento as **Contas da Câmara Municipal de Cubatão**, relativas ao **Exercício de 2020**.

A Unidade Regional de Santos (UR-20), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o Relatório constante do evento 16.93, apontando o que segue:

PLANEJAMENTO – ausência de estimativa do custo mensal para manutenção da garagem, bem como falta de segregação dos gastos por Setor, em desrespeito ao art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹; e divisão do

¹ § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

orçamento em apenas uma ação e três programas, denotando planejamento genérico.

CONTROLE INTERNO – existência de conflito de interesses, ante a designação de ocupante do cargo de Chefe da Divisão de Contabilidade e Finanças para a função de Controlador Geral, bem como acúmulo de funções dos membros do Setor com aquelas oriundas das Comissões de Sindicância e/ou Licitação; concessão de Gratificação de Controle Interno por meio de Resolução, com valor definido em percentual sobre os vencimentos²; e falta de elaboração dos Roteiros e Relatórios exigidos pelo art. 50 das Instruções nº 02/16.

REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOLUÇÃO – desacertos nos registros contábeis dos valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF; e índices de despesas liquidadas com pessoal e custeio *per capita* elevados em comparação com Câmaras Municipais de porte similar.

ENCARGOS – atraso no pagamento das parcelas relativas às competências dos meses de julho, agosto e setembro dos Acordos de Parcelamento nº 343/19, nº 344/19 e nº 345/19.

QUADRO DE PESSOAL – quantidade excessiva de servidores em comissão (63) em comparação à média de Câmaras de porte similar; existência de 15 cargos em comissão de Secretário Parlamentar com atribuições de caráter técnico e burocrático, em afronta ao art. 37, V, da Constituição Federal; concessão de Gratificação a 26 servidores efetivos por permanecer à disposição dos Gabinetes e da Mesa Diretora, no valor de 50% sobre seus vencimentos, com base na Lei Municipal nº 3.472/11; e número elevado de servidores terceirizados (60).

REMUNERAÇÃO ACIMA DO SUBTETO CONSTITUCIONAL – pagamento de remuneração superior ao subsídio do Prefeito em R\$ 2.213,38 à servidora Patrícia Nogueira Marcondes de Moura, nos meses de janeiro a março de 2020; e falta de aplicação do subteto constitucional nos cálculos referentes ao

² Proposta de devolução dos valores pagos pela Fiscalização.

terço de férias e ao 13º salário quando da concessão de sua aposentadoria, resultando pagamento a maior no valor de R\$ 26.448,48.

GRATIFICAÇÕES COM “EFEITO CASCATA” – majoração indevida da remuneração dos servidores, tendo em vista a inclusão de gratificações na base de cálculo para pagamento de outros benefícios, gerando “efeito cascata”³, em ofensa ao art. 37, XIV, da Constituição Federal e às jurisprudências do E. Supremo Tribunal Federal e desta E. Corte de Contas.

ADICIONAIS DE PERICULOSIDADE E INSALUBRIDADE – pagamento de Adicionais de Insalubridade e Periculosidade sem amparo em laudo técnico elaborado por Engenheiro de Segurança ou Médico do Trabalho, tampouco em critérios técnicos estabelecendo as atividades e os percentuais sobre os vencimentos; e percepção simultânea e indevida de Adicional de Periculosidade por laborar na garagem e de Gratificação por permanecer à disposição da Mesa Diretora⁴ pelos servidores Gerleno Martins Barcellos, Viktor Gabriel A. M. Prado e Wellington Ventura Chagas.

LICENÇA-PRÊMIO – pagamento indevido de licença-prêmio à servidora aposentada Rosalina da Silva no valor de R\$ 69.574,08, tendo em vista a ausência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como desacertos na constatação das faltas injustificadas, os quais impediriam o direito ao benefício, consoante art. 138, II, da Lei Municipal nº 137/59; e pagamento de diferenças referentes a licenças-prêmio concedidas em exercícios anteriores aos servidores Andrews Palomares (R\$ 5.047,77) e Ricardo Macedo Dias (R\$ 14.126,91), deixando de considerar o teto constitucional sobre a base de cálculo.

GASTOS COM COMBUSTÍVEL – utilização de justificativas genéricas nos registros de utilização dos veículos, impossibilitando a aferição do atendimento ao interesse público; e encarecimento do custo do etanol, que passou de R\$ 2,54⁵ para aproximadamente R\$ 37,20⁶ por litro, considerando o quanto gasto

³ Proposta de encaminhamento ao D. Ministério Público do Estado de São Paulo – MPE pela Fiscalização.

⁴ Com fulcro na Lei Municipal nº 3.472/11.

⁵ R\$ 6.905,33 para 2.739 litros de etanol.

a título de Adicional de Periculosidade (R\$ 94.986,75) aos servidores que laboram na garagem, em função da existência de tanque próprio de abastecimento no local.

TESOURARIA – falta de fidedignidade das informações enviadas ao Sistema Audesp, relativas à conciliação bancária de dezembro de 2020.

BENS PATRIMONIAIS – ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB para o imóvel ocupado pela Edilidade.

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS – constatação da existência de procedimentos licitatórios não informados à Fase IV do Sistema Audesp.

EXECUÇÃO CONTRATUAL – divergências entre os itens adquiridos e as respectivas descrições constantes dos Termos de Referência relativo ao Pregão Presencial nº 02/20 (Contrato nº 04/20).

TRANSPARÊNCIA – indisponibilidade no Portal Eletrônico da divulgação das despesas e receitas em tempo real, bem como de funcionalidade para gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos; e atraso na publicação do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 1º quadrimestre de 2020.

LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES – desatendimento à Lei Orgânica, Instruções e recomendações deste E. Tribunal de Contas.

Após regular notificação dos Interessados, foram apresentadas justificativas nos eventos 27, 28 e 33, as quais serão devidamente sopesadas nas razões de decidir.

O D. Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 71, I, do Regimento Interno e no art. 2º da Resolução nº 02/18, solicitou prévia oitiva da Assessoria Especializada a respeito dos apontamentos relativos à Tesouraria, notadamente quanto à falta de transparência e fidedignidade da conciliação bancária do mês de dezembro de 2020 enviada ao Sistema Audesp.

⁶ R\$ 6.905,33 + R\$ 94.986,75 = R\$ 101.892,08 para 2.739 litros de etanol.



Instada, a Assessoria Técnica concluiu que os desacertos nas conciliações bancárias podem ser tolerados, tendo em vista a falta de constatação de pagamentos indevidos, bem como a ausência de prejuízos à Administração, no que foi acompanhada pela I. Chefia de ATJ.

Ciente do acrescido, o D. *Parquet* de Contas se manifestou pelo juízo de irregularidade, em virtude das falhas verificadas no Setor de Pessoal, relativas: ao excesso de posições comissionadas, em afronta à regra constitucional que determina o ingresso no serviço público por meio de Concurso Público; ao caráter técnico e burocrático das atribuições dos cargos em comissão de Secretário Parlamentar, em infringência ao art. 37, V, da Constituição Federal; ao cálculo da rescisão da aposentadoria de servidora⁷, utilizando sua remuneração total como base de cálculo para pagamento de 13º salário e de férias proporcionais sem aplicação de redutor constitucional, contrariando o entendimento do E. STF quando do julgamento do RE nº 606.358/SP; ao cálculo de gratificações com “efeito cascata”; aos pagamentos de licenças-prêmio em pecúnia à servidora aposentada⁸, sem a devida comprovação da assiduidade necessária para percepção do benefício, bem como a 2 servidores ativos⁹ com fundamento em base de cálculo equivocada; e ao controle dispensado ao uso da frota, cuja documentação não comprova o atendimento ao interesse público.

Por fim, endossou recomendação da D. Fiscalização para que a Edilidade avalie a possibilidade de modificar o método de abastecimento dos veículos, em respeito aos Princípios da Economicidade e Eficiência, visto que, conforme demonstrado no Relatório, os gastos com combustíveis alcançam estimadamente R\$ 37,20 por litro de etanol, se considerado o quanto pago a título de Adicional de Periculosidade (R\$ 94.986,75) aos servidores que prestam serviços na garagem municipal.

Trazida aos autos, SDG sugeriu que a questão dos pagamentos de Adicionais de Insalubridade e Periculosidade sem laudo técnico seja

⁷ Patrícia Nogueira Marcondes de Moura (R\$ 26.448,48).

⁸ Rosalina da Silva (R\$ 69.574,08).

⁹ Andrew s Palomares (R\$ 5.047,77); e Ricardo Macedo Dias (R\$ 14.126,91).



acompanhada pela D. Fiscalização, ante a notícia de sua regularização em dezembro de 2020.

Não obstante, entendeu que os demonstrativos não merecem aprovação, tendo em vista as reincidentes impropriedades apontadas, propondo, ainda, aplicação de multa ao Responsável, nos termos do art. 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Além dos pontos já mencionados pelo D. *Parquet* de Contas, pontuou que o total de R\$ 5.695.817,28¹⁰ despendido com a contratação de 60 funcionários terceirizados é muito superior ao que seria gasto se realizado Concurso Público para admissão de servidores efetivos.

Entendeu que o pagamento de Gratificação a 26 servidores efetivos no total de R\$ 1.098.998,48 por permanecerem à disposição dos Vereadores e/ou da Mesa Diretora impele comunicação ao D. Ministério Público Estadual, ante a ausência de quaisquer justificativas e/ou comprovação da execução dos trabalhos.

Por fim, acrescentou que contribuem para o juízo desfavorável as falhas relativas: à reiterada ausência de controle dos gastos com combustíveis, omissão que suscitou recomendações quando da apreciação das Contas dos Exercícios de 2010, 2011 e 2012, fundamentando, ainda, a desaprovação das Contas dos Exercícios de 2013 e 2018; e à inobservância ao Princípio da Segregação de Funções, a qual foi objeto de recomendações no julgamento das Contas dos Exercícios de 2013 a 2016.

Houve apresentação de Memoriais, os quais foram devidamente sopesados nas razões de decidir.

O presente processo integrou a pauta da C. Segunda Câmara em Sessão de 26/09/23, tendo sido dela retirado para fins do disposto no art. 105, I, do Regimento Interno desta E. Corte, após Sustentação Oral por parte dos Drs. Allan Vinicius de Moura e Leandro Matsumoto, representantes respectivamente da Câmara Municipal e do Presidente à época dos fatos.

¹⁰ Sendo 43 funcionários para atividades de segurança e 17 para operação da TV Câmara.



O Procurador da Edilidade fez críticas à comparação elaborada pela d. Fiscalização para fins de definição da estrutura funcional adequada, ressaltado as peculiaridades do Município de Cubatão em relação aos demais, tais como: o elevado PIB *per capita* e a presença da maior refinaria de petróleo do país, a qual demanda maior atenção da Administração Municipal.

Alegou que os pagamentos acima do teto constitucional tiveram respaldo em decisão judicial, sublinhando que o E. Tribunal Pleno desta Corte de Contas, em Sessão de 10/05/23, acolheu a tese de que a decisão proferida pelo E. STJ quando da apreciação do RO nº 606.638¹¹, em caráter de repercussão geral, não é imediatamente aplicável à Edilidade, afastando tal falha dos fundamentos determinantes da reprovação das Contas da Câmara de Cubatão relativas ao Exercício de 2018¹².

Por fim, pleiteou que a falha referente à incompatibilidade dos cargos de Secretário Parlamentar com os mandamentos constitucionais seja afastada em definitivo, em consonância com o entendimento exarado pelo E. Tribunal Pleno por ocasião do julgamento do Recurso Ordinário das Contas da Câmara de Cubatão relativas ao Exercício de 2017 na Sessão de 30/08/23.

Em suas razões, o representante do Ex-Presidente da Edilidade pontuou, em síntese, que: a Gratificação aos servidores efetivos da Prefeitura tem previsão legal desde o Exercício de 2005; a inclusão de gratificações na base de cálculo para pagamento de Licença-Prêmio teve por base Parecer Jurídico emitido pela Procuradoria Legislativa, não havendo dolo ou má-fé em tais pagamentos; e não havia efeito cascata no cálculo de pagamento das gratificações, por se tratar de benefícios com naturezas distintas.

O exame dos demonstrativos anteriores apresenta o seguinte retrospecto:

- 2019 – TC-005605.989.19-3 – Pendente de julgamento;

¹¹ Trânsito em julgado em 25/05/16.

¹² TC-009324.989.22-7 e TC-021727.989.22-0 Recursos Ordinários em face do juízo de irregularidade das Contas da Câmara de Cubatão relativas ao Exercício de 2018.



- 2018 – TC-005264.989.18-7 – Juízo de irregularidade¹³. Acórdão publicado no DOE de 25/03/22. TC-009324.989.22-7 e TC-021727.989.22-0 – Recursos Ordinários improvidos¹⁴. Acórdão publicado no DOE de 19/05/23;
- 2017 – TC-006219.989.16-7 – Juízo de irregularidade¹⁵. Acórdão publicado no DOE de 20/01/23. TC-001670.989.23-5 e TC-005329.989.23-0 – Recursos Ordinários improvidos¹⁶. Acórdão publicado no DOE de 15/09/23; e,
- 2016 – TC-005029.989.16-7 – Juízo de irregularidade¹⁷. Acórdão publicado no DOE de 11/03/20. TC-013059.989.20-2 e TC-009002.989.20-0 – Recursos Ordinários improvidos. Acórdão publicado no DOE de 25/10/22.

É o relatório.

GRM

¹³ Excesso de cargos em comissão; pagamentos acima do teto remuneratório; e pagamento de gratificações com “efeito cascata”. Falhas reincidentes.

¹⁴ Afastando a falha relativa à extrapolação do teto constitucional remuneratório das razões de decidir.

¹⁵ Excesso de cargos em comissão; cargos sem atribuições de direção, chefia e assessoramento; pagamentos acima do teto remuneratório; licença prêmio em pecúnia; férias vencidas indenizadas; pagamento de gratificações com “efeito cascata”; e acúmulo ilegal de cargos públicos. Encaminhamento de Ofício ao D. Ministério Público do Estado de São Paulo para providências eventualmente cabíveis em relação às falhas apontadas no Setor de Pessoal.

¹⁶ Afastando das razões de decidir as falhas relativas: às atribuições dos cargos comissionados de Secretário Parlamentar, de Assessor Político e de Assessor Técnico de Assuntos do Poder Executivo; e à extrapolação do teto constitucional remuneratório.

¹⁷ Excesso de cargos em comissão; pagamentos acima do teto remuneratório; e pagamento de gratificações com “efeito cascata”. Falhas reincidentes.



VOTO

As **Contas da Câmara Municipal de Cubatão**, relativas ao **Exercício de 2020**, atenderam aos preceitos constitucionais e legais relativos: às despesas com pessoal (2,66%); aos gastos com folha de pagamento (48,11%); à despesa total (5,15%); e ao pagamento dos subsídios dos Edis.

Além disso: não foram realizados pagamentos a título de ajuda de custo, verba de gabinete ou sessões extraordinárias; e os encargos sociais foram recolhidos.

IRREGULARIDADES QUE OBSTAM A APROVAÇÃO DAS CONTAS

Em que se pese os aspectos positivos ou releváveis, as presentes Contas encontram-se comprometidas em função das reincidentes falhas verificadas no Setor de Pessoal, referentes: ao excesso de cargos em comissão, em afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal; ao pagamento injustificado de Gratificação aos servidores efetivos à disposição dos Gabinetes e da Mesa Diretora, em inobservância aos artigos 111 e 128 da Constituição Estadual; ao pagamento de gratificações com “efeito cascata”, em afronta ao art. 37, XIV, da Constituição Federal; ao pagamento de remuneração superior ao subsídio do Prefeito à servidora Patrícia Nogueira Marcondes de Moura, bem como à falta de aplicação do subteto constitucional para fins de cálculo das verbas rescisórias de aposentadoria¹⁸; e ao pagamento indevido de licença-prêmio à servidora aposentada Rosalina da Silva, ante as desconformidades na documentação comprobatória que daria direito ao benefício.

O **excesso de cargos em comissão** integrou o conjunto de falhas que fundamentou o juízo de irregularidade acerca das Contas dos Exercícios de 2017 e 2018, não sofrendo qualquer alteração desde então, como se depreende da tabela a seguir:

¹⁸ Em relação ao 13º Salário e terço de férias proporcionais, no total de R\$ 4.176,08.



Cargos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Efetivos ¹⁹	79	79	63	60	74	69 ²⁰	66
Comissionados	47	47	63	63	63	63	63

Cada um dos 15 Gabinetes de Vereadores da Câmara de Cubatão conta com 4 cargos comissionados, quais sejam: Assessor Político; Assessor Técnico Parlamentar; Secretário Parlamentar; e Chefe de Gabinete Parlamentar. Além disso, o Gabinete da Presidente possui também cargos de Chefe de Gabinete da Presidência e Assessor Técnico de Assuntos do Poder Executivo, além de existir o cargo de Diretor-Secretario não atrelado a nenhum Gabinete, totalizando 63 postos comissionados.

Quanto à natureza comissionada dos cargos de Secretário Parlamentar, reforço meu posicionamento firmado por ocasião do julgamento dos Recursos Ordinários das Contas de 2017 da própria Câmara de Cubatão, no sentido de que as atribuições²¹ de tais postos, somadas ao elemento confiança, permitem enquadramento nas disposições do artigo 37, V, da Constituição Federal.

Apenas a título informativo, o total de Assessores por Vereador da Câmara Municipal de Cubatão se mostrou muito superior à média das Edilidades que contam com 15 Vereadores em Municípios Paulistas de população similar:

Município	População	Despesa <i>per capita</i>	Despesas Pessoal e Custeio	Efetivos	Comissão	Assessor / Edil
São Vicente	368.355	R\$ 61,1	R\$ 22.498.553	69	33	2,2
Franca	355.901	R\$ 30,2	R\$ 10.759.840	36	16	1,1
Araçatuba	198.129	R\$ 93,9	R\$ 18.598.303	49	35	2,3
Cubatão	131.626	R\$ 274,2	R\$ 36.089.751	69	63	4,2
Caraguatatuba	123.389	R\$ 188,1	R\$ 23.203.338	n/a	n/a/	n/a
Ourinhos	114.352	R\$ 71,9	R\$ 8.222.360	34	20	1,3
Paulínia	112.003	R\$ 274,4	R\$ 30.731.344	54	53	3,5
Média	200.536	R\$ 142,0	R\$ 21.443.356	52	37	2,4

¹⁹ A variação no total de cargos efetivos se deve à falta de contabilização em alguns exercícios dos cargos cedidos de outros Órgãos.

²⁰ Considerando 13 cargos efetivos cedidos de outros Órgãos.

²¹ Exercício de atividades relacionadas às definições de metas, estratégias e diretrizes políticas a serem adotadas no Gabinete em que estiver lotado, mediante elaboração de pesquisas, coletas de dados e elaboração de moções, indicações e requerimentos.



Os impactos da vultosa estrutura administrativa da Câmara Municipal de Cubatão podem ser observados no comparativo das despesas total e *per capita*, também muito superiores às médias.

Sobre tal questão, cumpre registrar que o orçamento do Poder Legislativo não deve se pautar tão somente na capacidade de arrecadação municipal, mas sim no quanto necessário para garantir a sua autonomia financeira, considerando suas reais necessidades para o fim de executar suas funções institucionais.

Adicionalmente, os artigos 4º e 5º da Lei Municipal nº 3.472/11²² permitem que a Mesa Diretora e os Gabinetes dos Vereadores requisitem respectivamente 11 e 15 servidores efetivos dos Poderes Legislativo e Executivo, recebendo **Gratificação de 50% sobre seus vencimentos**, situação que totalizou gastos da ordem de R\$ 1.098.998,48 no período.

A despeito da existência de previsão legal, não há qualquer descrição acerca da contraprestação de serviços e/ou critérios objetivos para recebimento da referida Gratificação, em afronta aos artigos 111 e 128 da Constituição do Estado de São Paulo. Ademais, a definição do valor a ser pago em percentual incidente sobre os vencimentos não se coaduna com os Princípios da Isonomia e Impessoalidade.

Registro que a irregularidade também contribuiu para o juízo desfavorável firmado no julgamento das Contas do Exercício de 2016²³, nos seguintes termos:

²² Art. 4º As funções gratificadas, criadas pela Resolução nº 1.977, de 04 de março de 1997 e Leis nº 2.975, de 17 de janeiro de 2005 e nº 3.184, de 06 de setembro de 2007, serão exercidas por servidores efetivos do Quadro de Carreiras da Câmara Municipal de Cubatão, que farão jus a 50% (cinquenta por cento) de gratificação sobre seu Padrão de Vencimentos, assim lotados:

- a) 04 (quatro) no Gabinete da Presidência;
- b) 01 (um) no Gabinete da Vice-Presidência;
- c) 01 (um) no Gabinete do 1º Secretário;
- d) 01 (um) no Gabinete do 2º Secretário;
- e) 01 (um) de Ouvidor;
- f) 01 (um) de Secretário do Setor de Comunicação; g) 02 (dois) no Gabinete do Diretor-Secretário.

Art. 5º Cada Vereador, na legislatura que iniciar-se em 2013, poderá requisitar 01 (um) funcionário de cargo efetivo, tanto do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, que ficará à disposição em seu Gabinete e, para tanto, terá uma gratificação de 50% sobre seu padrão de vencimentos, sendo que a lotação e atribuição de funções se darão através de Ato da Mesa.

²³ Acórdão publicado no DOE de 11/03/20.



“Do rol de inconsistências destaca-se a ainda a **concessão de gratificações sem adequada fundamentação e critérios objetivos, que além de evidenciarem favorecimentos pontuais**, ainda se sobrepõem gerando “efeito cascata” e ocasionando distorções salariais no quadro funcional, em afronta ao art. 37, inc. XIV da Constituição Federal.

Na mesma linha, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 128, estabelece que **vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei, quando atenderem ao interesse público e às exigências do serviço.**”

Contribui também para o juízo desfavorável o **pagamento de gratificações com “efeito cascata”**, em descumprimento ao art. 37, XIV, da Constituição Federal e à jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal²⁴ e desta E. Corte.

Além de inconstitucional, a inclusão de diversas gratificações na base de cálculo para pagamento de outros benefícios vem sendo apontada desde pelo menos a apreciação do Exercício de 2014, tendo fundamentado o juízo de irregularidade acerca das Contas do Exercício de 2016²⁵, evidenciando a existência de tempo para correção da falha, o que não foi feito pelo Responsável durante seu biênio como Presidente.

A edição da Portaria nº 106/21 corrigindo a metodologia de cálculo não afasta a irregularidade em face do Princípio da Anualidade das Contas, porquanto tal providência foi adotada somente no Exercício de 2021 e pelo novo Presidente da Câmara de Cubatão.

Em relação à **extrapolação do teto constitucional**, a Fiscalização constatou pagamentos em excesso à servidora Patrícia Nogueira Marcondes Moura nos meses de janeiro a março de 2020, totalizando excedente de 6.640,14, bem como a falta de aplicação do redutor constitucional nos valores considerados para cálculo do terço de férias e 13º salário no momento da sua aposentadoria em 24/03/20, ensejando pagamentos em excesso no montante de R\$ 26.448,48.

²⁴ RE nº 168.614; RE nº 130.960; RE nº 446.800; e RE nº 167.416.

²⁵ TC-005029.989.16-7. Acórdão publicado no Diário Oficial de 11/03/20.



Sobre tal matéria, o E. Supremo Tribunal Federal firmou em 18/11/15 Tese de Repercussão Geral nº 257²⁶, consignando que todas as parcelas remuneratórias percebidas antes da promulgação da EC nº 41/03 deveriam ser computadas para fins de apuração do teto remuneratório²⁷, entendimento que prevaleceu sobre o argumento no sentido da irredutibilidade salarial.

Em suas justificativas, a Origem alegou que referidos pagamentos são oriundos de determinação judicial imposta no bojo do Processo nº 0006406- 71.2011.8.26.0157, a qual reconheceu que as vantagens pessoais adquiridas antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41/03 deveriam ser excluídas da base de cálculo do redutor do teto remuneratório, informando que referido Processo encontra-se sobrestado²⁸ desde 11/02/15, ante a expectativa, à época, acerca do pronunciamento final sobre o tema pelo E. Supremo Tribunal Federal.

Não obstante, o que se critica no presente caso é a omissão do Responsável em regularizar a situação, fato que já havia sido mencionado, inclusive, quando da apreciação das Contas do Exercício de 2016, sob a Relatoria do E. Conselheiro Dimas Ramalho:

“O Relatório da Fiscalização, devidamente respaldado pelas análises técnicas e documentação dos autos, demonstra, entre outras falhas substanciais, que a Edilidade manteve o pagamento de remunerações acima do teto para vários servidores, sob a alegação de que a questão mantinha-se pendente no Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em face dos mandados de segurança impetrados pelos beneficiários haverem sido sobrestados até julgamento da matéria pelo E. Supremo Tribunal Federal.

Todavia, em dezembro de 2014, a Suprema Corte julgou a questão em sede do Recurso extraordinário nº 1.091.757/SP, originado no RE nº 609.381/GO, Tema nº 480/STF, sob a relatoria da eminente Ministra Rosa Weber, prolatando a seguinte decisão vinculante, “*in verbis*”:

“1. O Teto de retribuição estabelecido pela emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União,

²⁶ RE nº 606.358.

²⁷ Dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.

²⁸ Eventos 28.13 a 28.15.



Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. 2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com aparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. 3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto Constitucional. (fls. 312/313).”

Mas o Poder Legislativo de Cubatão, a despeito de estar ciente de que a decisão com repercussão geral e aplicabilidade imediata a partir da publicação do Acórdão prolatado pela E. Suprema Corte, não se dignou a peticionar nos respectivos mandados de segurança, para requerer a pronta cessação dos efeitos do sobrestamento, que, juridicamente já não poderiam irradiar nenhuma consequência, sob pena de incorrer em desobediência à determinação exarada pelo STF”. [g.n.]

Cabe lembrar que referido Acórdão foi publicado no Diário Oficial de 11/03/20, evidenciando existência de tempo hábil no exercício em exame para adoção de providências, diferentemente da situação observada no Exercício de 2018 mencionada na Sustentação Oral, na qual a questão da extrapolação do teto constitucional foi afastada em sede de Recurso Ordinário.

Registro que, do montante de R\$ 26.448,48 referente às verbas rescisórias e impugnado pela Fiscalização, ratifico a irregularidade dos pagamentos a título de 13º Salário e terço de férias proporcionais no total de R\$ 4.176,08 devido à sua natureza remuneratória²⁹; excetuando, contudo, o montante relativo às férias indenizadas (R\$ 22.272,40).

Tipo de verba	Pagamento efetuado	Montante excedente
Férias indenizadas (2018 e 2019)	R\$ 50.783,00	R\$ 22.272,40
Férias proporcionais (2020)	R\$ 3.173,94	R\$ 1.392,03
13º Salário proporcional (2020)	R\$ 6.347,87	R\$ 2.784,05
Total	R\$ 60.304,81	R\$ 26.448,48

²⁹ Tema de Repercussão Geral nº 635 do E. STF. É assegurada ao servidor público inativo a conversão de férias não gozadas, ou de outros direitos de natureza remuneratória, em indenização pecuniária, dada a responsabilidade objetiva da Administração Pública em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa.



Na mesma linha, considero acertado também o afastamento da falha relativa ao pagamento das licenças-prêmio calculadas sobre verbas sem incidência de redutor constitucional.

Isso porque, a natureza da conversão em pecúnia da licença-prêmio não usufruída e a incidência do teto remuneratório constitucional encontram-se em análise pelo E. Supremo Tribunal Federal no bojo do Processo RE 1.167.842/SP, representativo do Tema de Repercussão Geral nº 975, ainda pendente de pronunciamento definitivo.

Por fim, outra impropriedade que também evidencia a desídia na Gestão de Pessoal consubstancia-se no pagamento de licença-prêmio à servidora aposentada Rosalina da Silva no valor de R\$ 69.574,08³⁰, mesmo após a contatação de irregularidades que impediriam o direito ao benefício, consoante art. 138, II e parágrafo único, da Lei Municipal nº 325/95³¹.

Cumprir registrar que as Leis Complementares Municipais nº 87, de 18 de abril de 2017 e nº 90, de 5 de julho de 2017, a quais alteraram o referido diploma legal, passaram a reger os períodos de contagem de Licença-Prêmio a partir de suas respectivas vigências³², não se aplicando, portando, aos períodos pagos à referida servidora.

Assim, de acordo com a Lei Municipal nº 325/95 vigente à ocasião, estava vedada à época a concessão de Licença-Prêmio a servidor que tivesse, no período de 5 anos, faltado ao serviço mais de 5 dias injustificadamente ou quando as ausências excedessem o limite máximo de 30 dias.

³⁰ Referente a 180 dias de Licença-Prêmio, para os períodos aquisitivos de 17/12/06 a 16/12/11 e de 17/12/11 a 16/12/16.

³¹ Art. 138. Não se concederá licença especial se houver funcionário, em cada quinquênio:

(...)

II- Faltado ao serviço por mais de 5 dias consecutivos ou não, injustificadamente;

(...)

Parágrafo único. A contagem de tempo de efetivo exercício para fins de licença-prêmio é interrompida quando ocorrer, faltas injustificadas, ou quando as ausências, ainda que de efetivo exercício, excederem ao limite máximo de 30 (trinta) dias, no período de cinco anos, devendo a contagem reiniciar sempre a partir da data de interrupção.

³² Art. 1º O disposto nesta Lei Complementar não se aplica aos períodos de licenças-prêmios já completados anteriormente a edição desta.



Não obstante, conforme demonstrado pela D. Fiscalização, para concessão da licença-prêmio dos períodos aquisitivos de 17/12/06 a 16/12/11³³ e de 17/12/11 a 16/12/16³⁴, foram considerados atestados médicos que não tinham sido convalidados à época pelo então responsável técnico da Câmara Municipal de Cubatão, Dr. José Eduardo de Menezes Sartori, bem como receituários médicos, resultando faltas injustificadas suficientes para impedir a obtenção do direito à licença-prêmio.

Destaco que no segundo período aquisitivo, do dia 17/12/11 até 24/03/13, foram registradas 101 faltas injustificadas e 103 ausências justificadas por meio de atestados médicos convalidados, com afastamento por tempo indeterminado a partir de 25/03/13.

A despeito das alegações defensórias, havia necessidade de convalidação do atestado médico, bem como vedação de utilização de receituário médico para justificar ausências, consoante disposto no 12, caput e § 1º, da Portaria nº 63/99³⁵, o que não permite o afastamento da irregularidade.

OCORRÊNCIAS QUE DEMANDAM CORREÇÃO IMEDIATA

Os desacertos atinentes ao controle de utilização dos veículos podem ser relevados ante a ausência de dano ao erário, vez que os gastos efetuados se mostraram compatíveis³⁶ com o tamanho da frota, sem embargo de advertência para que a Edilidade passe a detalhar a finalidade e motivação dos deslocamentos, permitindo a aferição do atendimento ao interesse público.

Em relação ao pagamento de Adicional de Insalubridade³⁷ e Periculosidade³⁸ sem amparo em laudo técnico competente em infringência ao

³³ 6 faltas injustificadas.

³⁴ 101 faltas injustificadas.

³⁵ Artigo 12 - O servidor que por motivo de doença, não puder comparecer ao serviço, poderá requerer o abono de sua falta, até o limite de 03 (três) dias consecutivos ou alternados, dentro do mês, desde que o faça mediante apresentação de atestado, expedido ou convalidado pelo médico da Câmara.

§ 1º. Para efeito do disposto neste artigo, somente será aceito atestado médico, expedido em formulário próprio, da ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MEDICINA, CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CUBATAO, Hospitais ou do Serviço Médico da Câmara, vedada declaração em receituário médico.

³⁶ Total de 2.739 litros, para frota de 4 veículos.

³⁷ Total de R\$ 43.580,44 no período, para os ocupantes dos cargos de: Coordenador de Compras e Cadastro I e II; Auxiliar Legislativo Administrativo I; Técnico de Suporte; Analista de Sistemas; Administrador de Sistemas; Especialista em Administração Pública; e Supervisor de Serviços Auxiliares.

³⁸ Total de R\$ 94.986,75 no período, para os ocupantes dos cargos de: Coordenador de Transportes; Chefe da Divisão de Transportes; Motorista; Especialista Condutor Legislativo; e Auxiliar Legislativo Administrativo II.

art. 195³⁹ da Consolidação das Leis do Trabalho, a Defesa noticiou a criação da Comissão de Classificação de Atividades Insalubres e Perigosas por meio da Portaria nº 97/20, resultando a contratação da empresa Integração Segurança & Meio Ambiente, a qual forneceu os referidos laudos em dezembro de 2020.

Sobre tal questão, creio que a falha pode ser relevada na situação dos autos, tendo em vista a adoção de providências pelo Responsável quando da ciência da irregularidade, a qual foi apontada pela primeira vez no Relatório da Fiscalização das Contas do Exercício de 2019⁴⁰, datado em 17/06/20.

Não obstante, embora tais pagamentos tenham sido regularizados, é incontestável que o modelo adotado pela Edilidade se mostra excessivamente oneroso. Isso pelo fato de a garagem possuir tanque de abastecimento, trazendo risco aos servidores em face da exposição ao material inflamável, o que enseja pagamento de Adicional de Periculosidade aos que laboram no local, independente de manusearem os equipamentos de abastecimento.

Como bem elucidado pela D. Fiscalização, o consumo de 2.739 de litros de etanol custou R\$ 6.905,33 à Edilidade no Exercício de 2020, perfazendo o valor de R\$ 2,52 por litro; todavia, considerando o quanto gasto a título de Adicional de Periculosidade no período (R\$ 94.986,75), o total pago por litro de combustível alcança R\$ 37,20, extrapolando em muito o preço praticado diretamente em postos de gasolina.

Cumprе registrar que referida estimativa não inclui os dispêndios relativos à atividade de abastecimento realizada por empresa terceirizada, bem como aos serviços de limpeza e vigilância.

Assim, é de se formular severa advertência para que a Câmara Municipal de Cubatão avalie o custo-benefício da permanência da bomba de

³⁹ Art. 195 - A caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, segundo as normas do Ministério do Trabalho, far-se-ão através de perícia a cargo de Médico do Trabalho ou Engenheiro do Trabalho, registrados no Ministério do Trabalho.

§ 1º - É facultado às empresas e aos sindicatos das categorias profissionais interessadas requererem ao Ministério do Trabalho a realização de perícia em estabelecimento ou setor deste, com o objetivo de caracterizar e classificar ou delimitar as atividades insalubres ou perigosas.

⁴⁰ Elaborado em 17 de junho de 2020.

abastecimentos na garagem, fundamentando adequadamente sua decisão e/ou adotando as providências eventualmente cabíveis, lembrando que os atos administrativos discricionários devem ser norteados pelos Princípios da Eficiência e Moralidade, positivados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

No mesmo sentido, deve a Edilidade analisar a possibilidade de redução dos valores relativos aos contratos de mão de obra terceirizada, realizando estudos que demonstrem a real necessidade do contingente ajustado, por ocasião de novas contratações da espécie ou prorrogações contratuais.

Me refiro à contratação de 60 funcionários terceirizados, sendo 43 para realização de serviços de segurança armada e desarmada e vigilância eletrônica e 17 para serviços de operação da TV Câmara Cubatão em canal aberto, cabo e internet simultaneamente, ao gasto anual de R\$ 5.695.817,29, montante equivalente a aproximadamente 22% da despesa de pessoal.

No que tange à obrigatoriedade do exercício da função de Controlador Geral pelo ocupante do cargo de Chefe da Divisão de Contabilidade e Finanças, definida no art. 4º, § 2º, da Resolução nº 2.815/15, tenho que tal situação se coaduna com a orientação jurisprudencial⁴¹ desta E. Corte vigente à época, no sentido da possibilidade de delegação da responsabilidade pelo Setor de Controle Interno a servidor por meio de função gratificada, considerando o porte e as disponibilidades financeiras de cada Órgão.

Contudo, é de se advertir à Edilidade para que avalie a viabilidade de delegar tais funções a ocupante de cargo efetivo criado especificamente para tal finalidade, observando à nova orientação contida no Manual de Controle Interno⁴² desta E. Corte, publicado em outubro de 2022:

“Destacamos que, em regra, o Controlador Interno deve ocupar cargo específico, criado por lei e provido através de concurso público, evitando-se situações de criação de cargos comissionados ou funções gratificadas. Nos termos da decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal, transitada em julgado em 17/09/20,

⁴¹ Manual de Controle Interno – 2016.

⁴² <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf>.



quando da análise do Recurso Extraordinário nº 1.264.676, sob relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes, restou decidido o seguinte acerca do tema:

“Da interpretação da norma constitucional, está claro que tanto os cargos em comissão, como as funções de confiança, se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se podendo incluir, nesse contexto, atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas. Pressupõem, ainda, uma relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado.

(...)

Ora, da leitura acima, **verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança**, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento.

(...)

Desse modo, ainda que o Acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta E. Corte no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Assim, **considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno** criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, **mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República**, segundo a qual “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”.

(...)

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do E. Supremo Tribunal Federal, **DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada.** (Grifamos).”

Cabível advertência, também, para que a Câmara aperfeiçoe o funcionamento do Sistema de Controle Interno, em atendimento às disposições

contidas nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e no Comunicado SDG nº 35/15, bem como ao Princípio da Segregação de Funções.

Relembro que a reincidência das falhas poderá culminar em juízo desfavorável também na apreciação das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando o Responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

FALHAS QUE PODEM SER OBJETO DE RECOMENDAÇÃO

Por fim, os demais desacertos⁴³ apontados podem ser alçados ao campo das recomendações, cumprindo à Fiscalização verificar se foram definitivamente sanados quando da próxima inspeção *in loco*.

Nessas condições e acompanhando os posicionamentos do D. *Parquet* de Contas e I. Secretaria-Diretoria Geral, com embasamento no art. 33, III, “b” e “c” c/c § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, **voto pela irregularidade das Contas da Câmara Municipal de Cubatão relativas ao Exercício de 2020**, excetuados os atos pendentes de julgamento por este E. Tribunal.

Recomende-se ao atual Chefe do Legislativo que: aprimore as peças de planejamento, estabelecendo indicadores e metas que permitam a aferição do desempenho dos programas e ações de governo; aperfeiçoe o funcionamento do Sistema de Controle Interno, em atendimento às disposições contidas nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal e no Comunicado SDG nº 35/15, bem como em observância ao Princípio da Segregação de Funções; avalie a viabilidade de delegar a responsabilidade pelo Setor de Controle Interno a ocupante de cargo efetivo criado especificamente para tal finalidade; recolha tempestivamente os encargos sociais; aprimore a gestão financeira da

⁴³ Qualidade das peças de planejamento; registro contábil dos valores relativos ao IRRF; atraso no pagamento de parcelas do Acordo Previdenciário; desacertos na conciliação bancária; emissão de AVCB para o prédio da Edilidade (em andamento); Licitações e Contratos; envio de dados à Fase IV do Sistema Audesp; e Transparência.

Edilidade, a fim de reduzir o descompasso dos custos *per capita* da Edilidade em comparação às demais Câmaras Paulistas de porte similar; reavalie a estrutura funcional da Edilidade nos termos do disposto no art. 37, II, da Constituição Federal, promovendo as alterações necessárias na legislação municipal; abstenha-se do pagamento de Gratificação de 50% sobre os vencimentos dos servidores efetivos nos moldes atuais, reformulando a legislação municipal em observância aos artigos 111 e 128 da Constituição de Estado de São Paulo; dê cumprimento ao teto constitucional remuneratório, inclusive no pagamento de licenças-prêmio e férias proporcionais, observando ao entendimento sedimentado do E. Supremo Tribunal Federal; observe fielmente o disposto na legislação municipal quando da concessão de Licença-Prêmio; verifique a possibilidade de redução dos valores relativos aos contratos de mão de obra terceirizada, realizando estudos que demonstrem a real necessidade do contingente ajustado; avalie o custo-benefício da permanência da bomba de abastecimentos na garagem, fundamentando adequadamente sua decisão e/ou adotando as providências eventualmente cabíveis; providencie a emissão de AVCB para o prédio da Câmara Municipal; observe com rigor os ditames da Lei Federal nº 8.666/93 e das Súmulas desta E. Corte nos procedimentos licitatórios e contratos; atente-se às determinações legais relacionadas à Transparência; informe com fidedignidade os dados encaminhados ao Sistema Audeps, em especial quanto às conciliações bancárias e à Fase IV; e, por fim, cumpra as Instruções e recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas.

Oficie-se ao D. Ministério Público Estadual, para adoção de medidas eventualmente cabíveis em relação às falhas verificadas no Setor de Pessoal, notadamente quanto: ao descumprimento ao art. 37, II, V e XI, da Constituição Federal e às Gratificações previstas na Lei Municipal nº 3.472/11.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro