

SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 04/02/2020

(GCDR-25)

63 TC-005029.989.16-7

Câmara Municipal: Cubatão.

Exercício: 2016.

Presidente(s) da Câmara: Aguinaldo Alves de Araújo.

Período(s): (01-01-16 a 25-10-16) e (29-10-16 a 22-11-16).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Presidente da Câmara – Adeildo Heliodoro dos Santos.

Período(s): (26-10-16 a 28-10-16) e (23-11-16 a 31-12-16).

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-20 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-20 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CUBATÃO. EXERCÍCIO 2016. FALHAS RELATIVAS AO NÚMERO DE COMISSIONADOS, ADICIONAIS INDEVIDOS, GRATIFICAÇÕES EM “EFEITO CASCATA”, LICENÇA PRÊMIO FIXADAS A PARTIR DE MONTANTES QUE EXTRAPOLAVAM O TETO CONSTITUCIONAL - **IRREGULARIDADE.**

1.RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais do exercício de **2016**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO.**

1.2. Após inspeção “*in loco*”, a fiscalização da Unidade Regional de Santos – UR-20 elaborou seu relatório acostado no evento 37, cuja conclusão aponta, em síntese, as seguintes ocorrências:

A.2. CONTROLE INTERNO:

→ Desempenho da função de Controlador Geral exercido por servidor ocupante do cargo de Chefe da Divisão de Contabilidade e Finanças; possível conflito de interesses;

A.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA – TRANSPARÊNCIA:

→ Lei de Acesso à Informação não foi regulamentada no âmbito do Poder Legislativo;
→ As informações constantes do Portal não são atualizadas em tempo real;

- Ausência de normatização para prazos de respostas nas situações onde o cidadão é identificado;
- Não há relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Ouvidoria presencial e eletrônico contendo número de atendimentos e prazo médio de atendimento de pedidos;
- Não há no *site* disponibilização da estrutura organizacional do ente;
- Os arquivos disponibilizados sobre as diárias não informam destino e motivo das viagens realizadas;
- Não são apresentados em tempo real dados completos sobre as despesas do ente;
- Relação de contratos incompleta no *site* oficial;
- Não há disponibilização das respostas às perguntas mais frequentes;

B.3.1. LIMITE À DESPESA LEGISLATIVA:

- Recorrentes atrasos nos repasses dos duodécimos por parte da Prefeitura Municipal;

B.3.3. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS:

- Fixação dos subsídios dos agentes políticos em equivalência percentual ao dos Deputados Estaduais de São Paulo;

B.5. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:

- Não foi realizado levantamento dos bens móveis e imóveis, em desatendimento ao artigo 96 da Lei nº 4.320/64, nem elaborados os Termos de Responsabilidade relativos aos bens, conforme determina artigo 96 da citada Lei;
- Não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), em descumprimento ao Decreto Estadual n. 56.819/11;

C.1.1. FALHAS DE INSTRUÇÃO:

Convite nº 01/2016:

- Assinatura do edital apenas pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações;
- Possível conflito de interesses na designação do cargo do Presidente da Comissão Permanente de Licitações, visto ser ocupado por titular do cargo efetivo de Procurador Geral do Legislativo;

Tomada de Preços nº 10/2016:

- Ausência de apresentação de Projeto Básico acerca da obra a ser executada;
- Exigência de certidão negativa de recuperação judicial, recusando a participação no certame de empresas sob tais condições, contrariando Súmula nº 50 desta Corte;
- Assinatura do edital apenas pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações;
- Possível conflito de interesses na designação do cargo do Presidente da Comissão Permanente de Licitações, visto ser ocupado por titular do cargo efetivo de Procurador Geral do Legislativo;

C.2.2. CONTRATOS EXAMINADOS *IN LOCO*:

- A Câmara Municipal não formalizou o Termo de Ciência e de Notificação e o Cadastro dos Responsáveis nos ajustes firmados, descumprindo o disposto nos incisos XVI e XVII do artigo 83 combinado com o artigo 93 das Instruções do TCE nº 02/2016;

C.2.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL:

Nota de Empenho nº 235/2016:

- Fornecimento de papel sulfite em desconformidade com o contratado, (75g/m² enquanto o objeto contemplava 90g/m²);



→ Não houve regular liquidação da despesa para fins de verificação do direito adquirido pelo credor e da adequação das especificações técnicas do produto entregue com aquelas constantes do Edital de licitação, em descumprimento ao artigo 63 da Lei nº 4.320/64;

Contrato nº 20/2016 (Tomada de Preços nº 15/2016):

→ Diminuição de 25% do preço final da proposta vencedora do certame, mantidas as quantidades inalteradas, situação que indica possível superfaturamento do valor inicialmente contratado;

→ Necessidade de efetiva verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado, a fim de garantir a seleção das condições mais vantajosas para a Administração;

Contrato nº 19/2016 (Tomada de Preços nº 10/2016):

→ Não houve ato formalizando a designação do responsável pelo acompanhamento da execução contratual, em descumprimento ao artigo 67 da Lei nº 8.666/93;

→ Inconsistências e questionamentos gerados na 3ª. Medição encaminhada pela empresa contratada possibilitados em razão das fragilidades detectadas no acompanhamento da execução contratual;

→ Não foram elaborados por servidor tecnicamente qualificado relatórios com todas atividades desenvolvidas durante todas as fases de execução da obra, em desatendimento aos princípios da transparência e eficiência administrativa;

D.3. PESSOAL;

→ Nomeação de 11 (onze) servidores para cargos em comissão com atribuições incompatíveis com funções de direção, chefia e assessoramento;

→ Preenchimento de cargos em comissão com requisito apenas de Nível Médio, sem exigência de conhecimento específico de qualquer área;

→ De um grupo selecionado por amostragem, apenas 14% dos servidores vinculados aos gabinetes dos Vereadores possuem formação superior completa;

→ Ampliação recente do número de comissionados à disposição de cada Vereador, de 3 para 4, sendo que há previsão de que um dos Assessores terá, como uma de suas funções, conduzir o veículo oficial;

→ Existência de servidores que recebem acima do teto remuneratório, amparados por sentenças judiciais;

→ Pagamento de adicional de nível superior, entre janeiro a novembro de 2016, a ocupantes de cargos cujo requisito prévio para investidura é possuir formação universitária;

→ Após cessação do pagamento do referido adicional em virtude de decisão judicial, houve, dias depois, recomposição de parcela pecuniária equivalente aos mesmos 30% sobre o salário base de cada servidor;

→ Concessão de múltiplas gratificações com “efeito cascata” gerando distorção salarial em razão da majoração da remuneração dos servidores;

→ Inobservância do teto remuneratório quando da formulação da base de cálculo utilizada a título de licença-prêmio, com pagamentos superiores ao constitucionalmente estipulado, no montante total de R\$ 309.433,59;

→ Existência de médico com acúmulo ilegal de 3 cargos públicos há 6 anos, sendo o 3.º vínculo justamente o da Câmara Municipal – proposta de ressarcimento ao erário de R\$ 79.480,34;

→ Fragilidade no processo de liquidação da despesa quando da análise das fichas mensais de frequência encaminhadas pelo médico ao Presidente (janeiro a novembro/2016) e ao Diretor-Secretário (dezembro/2016) do Legislativo, em contrariedade ao artigo 63 da Lei nº. 4.320/64;

→ Existência de 2 servidoras afastadas por licença médica em período superior a 1 ano mediante sucessivas renovações de atestados, sem a adoção de providências tempestivas e definitivas quanto à possibilidade de aposentadoria por

invalidez, readaptação ou retorno do exercício das funções laborais, nos termos da legislação municipal vigente;

→ Desvio de finalidade na concessão de Função Gratificada prevista nos artigos 4.º e 5.º da Lei Municipal nº 3.472/2011, com ciência e autorização do Presidente do Legislativo, restando caracterizado prejuízo aos cofres públicos na ordem de R\$ 38.856,45;

D.5. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL;

→ Desatendimento às instruções e recomendações desta Corte de Contas.

1.3. Regularmente notificada, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (evento 41), CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO, em nome dos responsáveis Sr. **AGUINALDO ALVES DE ARAÚJO** e Sr. **ADEILDO HELIODORO DOS SANTOS**, apresentou justificativas inseridas no evento 48.

1.4. A **Assessoria Técnica Econômico/Financeira** opinou no sentido da aprovação das contas. Todavia, o **Ministério Público de Contas** divergiu, opinando pela irregularidade dos demonstrativos, com proposta de devolução de recursos e aplicação de multa (eventos 57 e 70).

1.5. No mais, extrai-se da documentação acostada aos autos, que os parâmetros Constitucionais e aqueles impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados durante a gestão.

1.6. A análise das contas antecedentes tem histórico negativo¹.

É o relatório.

¹2015 - TC-0801/026/15
2014 - TC-2637/026/14
2013 - TC-0232/026/13

Em Apreciação
Em Apreciação
Irregularidade

2.VOTO

2.1. Contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO**, relativas ao exercício econômico-financeiro de **2016**.

2.2. 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 terem sido sobrestados até julgamento da matéria pelo 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, 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 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.

2.4. Agrava o quadro, o estratagema adotado pela Edilidade para compensar a extinção do **adicional de nível superior**, que era concedido no patamar de 30%, à servidores cuja formação universitária era requisito necessário para investidura no cargo.

Com efeito, assim que julgada procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2111900-95.2016.8.26.0000, a Câmara se apressou, já em janeiro de 2017, a editar nova norma que alterava os padrões de vencimentos dos cargos beneficiados, patrocinando, na prática, uma incorporação do aditivo pecuniário correspondente aos 30% que havia sido extinto pela decisão judicial.

2.5. 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.

Ao contrário do alegado nas razões de defesa, a acumulação de índices, conhecida na doutrina como efeito cascata/repique, não está restrita à incidência de uma gratificação sobre outra de mesmo título e fundamento. Anteriormente à EC nº 19/98, de fato, o entendimento majoritário restringia o *efeito cascata* à repetição de uma mesma vantagem computada sobre as demais. Hoje, quaisquer acréscimos aglutinativos à base remuneratória não poderão ser tidos em conta para a concessão de qualquer outro, mesmo que lastreados por motivos diversos.

Vê-se que, muito embora seja inconteste a autonomia dos municípios para organizar seus serviços e dispor sobre o regime jurídico de seus servidores, é certo também que tal autonomia não é ilimitada, tanto pela supremacia do regramento constitucional de regência, quanto em face da necessária simetria dos regimes jurídicos adotados pelos entes federados periféricos, em relação aos princípios e regras gerais de organização definidas pela União e pelos Estados.

Ademais, a jurisprudência deste Tribunal é clara no sentido de que a concessão de vantagens pecuniárias, sejam elas na forma de adicionais ou de gratificações, não são meras liberalidades do gestor público e nem constituem artifícios para majorar a remuneração dos servidores. E nesse caso concreto é elementar a percepção de que as gratificações, tal como concedidas, são irregulares, pois não se baseiam em critérios objetivos que caracterizem condições anormais ou situações especiais para sua incidência.

E como bem ressaltou o representante do MPC, a matéria já foi objeto de determinação desta Corte no julgamento das contas de 2008, em cujo decreto foi inserida expressa prescrição para que a Câmara providenciasse a correção da legislação de regência:

“Deve a origem, portanto, cessar os pagamentos referidos e corrigir a legislação municipal, de forma a não criar vantagens indevidas ou deturpar incentivo à elevação da escolaridade dos servidores”.

2.6. Finalmente, é de se ressaltar a realização de despesas da ordem de R\$ 309.433,59 decorrentes do pagamento de Licenças-Prêmio há mais de uma dezena de servidores, com base em valores referenciais que extrapolavam o limite do teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da CF.

2.7. Posto isso, e compartilhando a manifestação do **MPC**, meu **VOTO** é pela **IRREGULARIDADE** das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO**, relativas ao exercício de **2016**, com fulcro no inciso III, alínea “b” c/c § 1.º do Artigo 33, da LC nº 709/93, excepcionados eventuais atos pendentes de apreciação por esta Corte.

APLICO aos responsáveis, Sr. **AGUINALDO ALVES DE ARAÚJO** e Sr. **ADEILDO HELIODORO DOS SANTOS**, **MULTAS** individuais no valor de

160 (cento e sessenta) UFESPs para cada um, nos termos do contido nos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, da Lei Complementar 709/93, devendo ser comprovada a quitação perante esta E. Corte, no prazo de 30 dias após a notificação pessoal.

Após trânsito em julgado:

(i) Remeta-se cópia da decisão, por **ofício**, ao Legislativo de Cubatão, para ciência do inteiro teor do decreto, e para que dê cumprimento às **recomendações** abaixo articuladas:

- a) Mantenha em curso as providências noticiadas e adote as medidas complementares necessárias à regulamentação da Lei Federal nº 12.527/2011, bem como à adequação do site oficial da Câmara, até alcançar o pleno enquadramento a todos os requisitos previstos na Lei da Transparência.
- b) Observe o número adequado de cargos comissionados, restringindo sua criação, exclusivamente àquelas conjunturas em que constituam funções de direção, chefia ou assessoramento, nos termos do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal;
- c) Restrinja a concessão e proceda, a ampla adequação da legislação relativa às gratificações, a fim de não mais incorrer no “efeito cascata”;
- d) Não se descuide da estrita observância ao teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal;
- e) Adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do sistema de Controle Interno, observando a segregação de funções e aprimorando os relatórios periódicos nos termos das diretrizes estabelecidas pelo Comunicado SDG nº 32/2012.
- f) Promova a atualização do inventário de bens patrimoniais e elabore Instrução Normativa determinando imediata formalização dos termos de guarda e responsabilidade dos bens patrimoniais do Legislativo.

- g) Efetive as medidas necessárias à obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e Decreto nº 63.911/2018;
- h) Observe os princípios constitucionais e cumpra regimento todos os dispositivos da Lei Federal nº 8.666/93, na condução dos procedimentos pertinentes às aquisições e contratações públicas.
- i) Oriente os atos de gestão pelo balizamento dos princípios constitucionais de regência, respeitando o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, e observando à fidedignidade, a oportunidade e tempestividade, tanto na escrituração quanto na transmissão dos dados ao Sistema Audep.
- j) Diligencie no sentido de não mais permitir que servidores permaneçam afastados de suas funções por prolongados períodos, através da reiteração ou postergação de licenças médicas;
- k) Atenda às recomendações e determinações exaradas por este Tribunal de Contas.

Ao final, adote a serventia as providências formais, procedendo às anotações de praxe e promovendo o arquivamento do feito no meio digital próprio.

É como voto.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO