

06-12-22

SEB

74 TC-006219.989.16-7

Câmara Municipal: Cubatão.**Exercício:** 2017.**Presidente:** Rodrigo Ramos Soares.

Advogados: Roberto Tácito de Faro Melo (OAB/SP nº 41.996), Douglas Predo Mateus (OAB/SP nº 150.811), Otávio Augusto Mania (OAB/SP nº 186.588), Kléber Alvarenga Campos Almeida (OAB/SP nº 204.524), Allan Vinicius de Moura (OAB/SP nº 294.489), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Ruth dos Reis Costa (OAB/SP nº 188.312), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Nilton dos Santos da Silva Filho (OAB/SP nº 382.298), Olga Amélia Gonzaga Vieira (OAB/SP nº 402.771), Bárbara Sanches Esteves (OAB/SP nº 444.821) e Murilo César Pavezi (OAB/SP nº 453.008).

Procuradora de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. QUADRO DE PESSOAL. CARGOS COMISSIONADOS. EXCESSO DE QUANTITATIVO. ATRIBUIÇÕES SEM CARACTERÍSTICAS DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES. EFEITO CASCATA. LICENÇA-PRÊMIO EM PECÚNIA. FÉRIAS VENCIDAS INDENIZADAS. PAGAMENTOS SEM OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. SERVIDOR COMISSIONADO. ACÚMULO ILEGAL DE CARGOS PÚBLICOS. IRREGULARIDADE. MULTA. ENCAMINHAMENTO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO.

CÂMARA MUNICIPAL DE: CUBATÃO	População:	127.006
Título	Situação	Ref.
Despesa Total – CF. art. 29-A (3,5 a 7% sobre a receita do ano anterior- RTA)	5,72%	6%
Despesa com folha de pagamento – CF. art. 29-A, § 1º	53,83%	70%
Despesa com pessoal e reflexos – LRF art. 20, III, “a” (RCL)	3,25%	6%
Subsídios dos Agentes Políticos - CF. art. 29, VI (20 a 75% do subsídio dos Deputados Estaduais)	39,57%	50%
Quantidade de Vereadores – CF. art. 29, IV	15	19
Outros Indicadores		
Duodécimos recebidos	R\$ 46.200.000,00	
Execução Orçamentária – relação percentual dos duodécimos devolvidos sobre o valor dos repasses financeiros recebidos	R\$ 4.162.243,44	9,01%
Demais Apontamentos		
Recolhimento dos encargos sociais	Em ordem	
Repasses de duodécimos	Sem atrasos/Em ordem	
Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada	Não	
Pagamento de sessões extraordinárias	Não	
Quadro de Pessoal – Relação população/vagas providas	1.008	

Quadro de Pessoal – Relação quadro comissionado/vereador	4,2
--	-----

ATJ – Regularidade	SDG – Irregularidade	MPC – Irregularidade
--------------------	----------------------	----------------------

1. RELATÓRIO

1.1 Em exame, as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO**, exercício de **2017**.

1.2 A inspeção *in loco* apontou as seguintes ocorrências (evento 39.82):

a) Planejamento das políticas públicas: descaracterização do planejamento, eis que a LOA aprovada pelo Legislativo autoriza a abertura de créditos adicionais até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa legislativa, contrariando o disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e desatendendo recomendação desta Corte de Contas.

b) Controle Interno: desempenho de função de Controlador Geral exercido exclusivamente por servidor também ocupante do cargo de Chefe da Divisão de Contabilidade e Finanças, situação que caracteriza possível conflito de interesse e fere a autonomia de que tal posição deve dispor, contrariando a jurisprudência desta Corte.

c) Gastos com combustível: utilização dos veículos oficiais por específico vereador de forma incompatível com o histórico registrado pelos demais parlamentares; ausência de rigoroso controle na análise das justificativas para autorização do uso dos veículos, com evidências de recorrentes viagens a outros municípios sem comprovação de pertinência com a atividade legislativa, e em desacordo com os princípios da eficiência, economicidade e transparência.

d) Bens patrimoniais: não foi realizado o levantamento geral dos bens móveis, em desatendimento à disposição contida no artigo 96 da Lei nº 4.320/64 e à recomendação desta Corte; não são elaborados os Termos de Responsabilidade relativos aos bens patrimoniais, desatendendo ao disposto no artigo 94 da Lei nº 4.320/64; não há AVCB do imóvel ocupado pela Edilidade, descumprindo-se os termos do Decreto Estadual nº 56.819/11.

e) Falhas de instrução: - Convites nº 06 e nº 07/2017 – assinatura

do edital pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações, em contrariedade à jurisprudência deste Tribunal, que prevê sua subscrição por autoridade competente, a exemplo do decidido nos processos TC-001016.989.12; TC-000917.989.12 e TC-000923.989.12.

f) Contratos examinados in loco: a Câmara Municipal não formalizou o Termo de Ciência e de Notificação nos ajustes firmados, descumprindo Instruções TCESP vigentes à época.

g) Execução contratual:

- no Contrato s/nº (convite nº 07/2017) – os Termos de Recebimento Provisório e Definitivo não foram elaborados, desatendendo à cláusula contratual pactuada e ao artigo 73, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei de Licitações;

- no Contrato nº 07/2017 (tomada de preços nº 16/2016), os relatórios mensais encaminhados pela contratada carecem de informações básicas que assegurem a execução integral do objeto contratual, deixando de identificar as datas das visitas técnicas mensais e o quantitativo de funcionários utilizado, prejudicando o processo de liquidação da despesa previsto no artigo 63 da Lei nº 8.666/93; indícios de reprodução de relatórios com única alteração do mês de referência, denotando fragilidade do acompanhamento da execução contratual, em prejuízo dos princípios da transparência e eficiência administrativa; a Câmara Municipal não vem exigindo a apresentação, por parte da empresa contratada, da documentação concernente à sua regularidade fiscal e previdenciária, em desrespeito ao comando do artigo 195, § 3º, da CF, c.c. o inciso XIII do artigo 55 da Lei nº 8.666/93.

h) Cumprimento das exigências legais: desatendimento do prazo para publicação quadrimestral dos Relatórios de Gestão Fiscal, estabelecido no artigo 55, § 2º, da LRF.

i) Quadro de Pessoal¹: nomeação de 25 servidores para cargos em

comissão cujas atribuições são incompatíveis com as funções de direção, chefia e assessoramento, conforme exigido pelo artigo 35, inciso V, da CF; ampliação do número de comissionados à disposição de cada Vereador, de três para quatro servidores, por meio da edição da Lei Municipal nº 3.812/17, cuja majoração ocorre em direção contrária ao entendimento jurisprudencial desta Casa.

j) Concessão de gratificações com “efeito cascata”: concessão de múltiplas gratificações com “efeito cascata”, gerando distorções salariais em razão da majoração da remuneração dos servidores, descumprindo o artigo 37, inciso XIV, da CF, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte de Contas. Proposta de encaminhamento ao Ministério Público do Estado.

k) Incorreção na base de cálculo considerada para pagamento da licença-prêmio: inobservância dos limites estabelecidos no inciso XI do artigo 37 da CF quando da formulação da base de cálculo utilizada para indenização a título de licença-prêmio, com pagamentos superiores ao constitucionalmente estipulado, alcançando o montante de R\$ 144.982,97, com proposta de encaminhamento ao Ministério Público do Estado; pagamentos individuais de licença-prêmio em valores superiores a R\$ 60.000,00, quando o limite na esfera municipal seria de R\$ 42.765,90 – três vezes o subsídio do Prefeito Municipal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal; tratamento anti-isonômico conferido aos servidores do Legislativo quando da base de cálculo considerada para pagamento da licença-prêmio, com aplicação de abate-teto para os ativos e inobservância do redutor na maioria dos casos de servidores que ingressaram com pedido de aposentadoria.

l) Férias vencidas pagas em verbas rescisórias sem observância ao teto constitucional: inobservância dos limites estabelecidos no inciso XI do artigo 37 da CF quando da formulação da base de cálculo utilizada para

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	160	160	79	63	81	97
Em comissão	47	63	47	63		
Total	207	223	126	126	81	97
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados						

indenização a título de licença-prêmio, com pagamentos superiores ao constitucionalmente estipulado, alcançando o montante de R\$ 294.407,16, com proposta de ressarcimento ao erário e encaminhamento ao Ministério Público do Estado; pagamentos individuais de indenizações de férias não gozadas e adicional de 100% em valores superiores a R\$ 100.000,00, quando o limite na esfera municipal seria de R\$ 28.510,60 – duas vezes o subsídio do Prefeito, por bloco de férias vencidas e não usufruídas, conforme entendimento do STF.

m) Médico com acúmulo ilegal de três cargos públicos: existência de médico com acúmulo ilegal de três cargos públicos há seis anos, sendo o 3º vínculo ocupado justamente o da Câmara Municipal, com remuneração percebida até agosto/2017, em flagrante descumprimento ao artigo 37, inciso XVI, alínea “c”, da CF, com proposta de ressarcimento ao erário de R\$ 42.241,34; instauração do Inquérito Civil nº 893/2014-4 (Patrimônio Público) para apuração de eventual irregularidade no cumprimento da jornada de trabalho deste servidor da Câmara Municipal de Cubatão.

n) Servidor comissionado com indevido acúmulo de função e emprego públicos e incompatibilidade de horários: servidor comissionado com acumulação indevida de vencimentos de função e emprego públicos e incompatibilidade de horários, em ofensa ao estabelecido nos incisos XVI e XVII do artigo 37 da CF; fragilidade no processo de liquidação da despesa quando da análise das fichas mensais de frequência assinadas pelo servidor e atestadas por Vereador ao qual se encontrava vinculado, em contrariedade ao artigo 63 da Lei nº 4.320/64; proposta de abertura de Processo Administrativo Disciplinar em face do servidor, ressarcimento ao erário no montante de R\$ 77.763,16 e encaminhamento ao Ministério Público do Estado.

o) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: desatendimento às Instruções e recomendações deste E. Tribunal.

1.3 A Câmara Municipal de Cubatão apresentou justificativas e documentos (eventos 55.1/55.22), alegando o seguinte:

a) Planejamento das políticas públicas: sustentou que a LOA foi aprovada respeitando a forma, a iniciativa e as competências constitucionais de

cada Poder, tratando-se, portanto, de decisão política com presunção de legalidade e constitucionalidade que só pode ser afastada pelo Poder Judiciário no âmbito do controle de constitucionalidade. Concluiu, nesse sentido, que o apontamento não teria o condão de impor responsabilidade direta à Edilidade, pois a aprovação de uma lei se insere no campo da discricionariedade política inerente àquele Poder.

b) Controle Interno: aduziu que a própria legislação possui mecanismos para evitar possível conflito de interesses nos trabalhos da Comissão de Controle Interno, informando que a Resolução regulamentadora do Sistema de Controle Interno prevê a existência de um suplente para substituir a função de Controlador Geral nas hipóteses de impedimento do seu titular, havendo ainda a previsão, no art. 6º do Ato da Mesa nº 04/2016 (que regulamenta a Resolução nº 2.815/2015), de que nenhum membro será responsável pela revisão de seus próprios atos, devendo declarar-se impedido.

Esclareceu que a Comissão de Controle Interno é dividida em duas turmas, cada uma composta por dois agentes, dos quais um é sorteado relator, cabendo ao segundo membro a revisão (artigo 7º do Ato da Mesa nº 04/2016), não participando o Controlador Geral das deliberações das turmas, cabendo-lhe apenas voto de desempate.

c) Gastos com combustível: noticiou que o Ato da Mesa nº 01/15 foi alterado pelo Ato da Mesa nº 11/2018, o qual expressamente dispõe sobre a exclusiva destinação dos veículos do Poder Legislativo ao serviço público, salvo em situações excepcionais, comprovado o interesse público.

Afirmou que, nesse sentido, a Câmara adotou providências para sanar satisfatoriamente os apontamentos, aumentando o rigor no controle do uso dos carros, ainda que, mesmo antes da edição da supracitada norma, cada vereador devesse apresentar requerimento com a justificativa, ficando responsável pela utilização nos termos pleiteados.

d) Bens patrimoniais: assegurou que o levantamento de bens patrimoniais ainda não tinha sido findado na oportunidade da fiscalização, mas, posteriormente, a empresa contratada finalizou os serviços e, como a elaboração

dos termos de responsabilidade dependia daquela conclusão, as providências poderão ser constatadas na próxima inspeção.

Informou que está em andamento processo de licitação cujo objeto é a manutenção da central de detecção da rede de incêndio, como uma das medidas para a obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

e) Falhas de instrução: quanto à subscrição do edital pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitações, assinalou que consta tão somente o nome do servidor, e não sua assinatura, anexando cópia da aprovação pelo Presidente da Câmara.

f) Contratos examinados in loco: informou que foram elaborados os Termo de Ciência e de Notificação.

g) Execução contratual: consignou que a partir de 2018, por meio da Ordem de Serviço nº 024/2018, a Edilidade estabeleceu o modelo padrão para os Termos de Recebimento, bem como as condições para sua emissão, e, quanto aos demais apontamentos, garantiu que todos os desacertos foram regularizados.

h) Cumprimento das exigências legais: asseverou que o descumprimento do prazo ocorreu unicamente porque as publicações da Receita Corrente Líquida pela Prefeitura Municipal, de que depende a Câmara para a divulgação, desatenderam ao prazo legal.

i) Quadro de Pessoal: declarou que a edição da Lei Municipal nº 3.811/17 regularizou a situação dos cargos comissionados de Assessor Político e Secretário Parlamentar e, quanto à exigência de nível superior ao cargo de Chefe de Gabinete Parlamentar, comentou que a própria Fiscalização constatou que os seus ocupantes possuíam cópias dos diplomas em seus prontuários, comprovando a escolaridade.

A respeito dos servidores que recebem acima do teto remuneratório, preliminarmente alegou que estão amparados por decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme declarado pela própria equipe de Fiscalização no relatório. Desta forma, aduziu que, não obstante a repercussão geral do RE nº 609.381, a Câmara continua adstrita às decisões

proferidas em segunda instância, porquanto não foi parte no processo do STF, motivo pelo qual a decisão proferida com repercussão geral não se lhe aplicou de imediato, ainda dependendo de o TJSP reapreciar cada ação, individualmente, sustentando que a repercussão geral não gera efeitos imediatos sobre os processos sobrestados, de modo que as decisões exaradas pelos Tribunais de Justiça continuam a surtir efeitos até que as egrégias Cortes exerçam o juízo de retratação.

Nessa perspectiva, salientou que o Legislativo de Cubatão continua devendo obediência às decisões de segunda instância, e restabelecerá o teto de remuneração municipal quando o TJSP retratar suas decisões.

j) Concessão de gratificações com “efeito cascata”: ressaltou que a alegação da Fiscalização resulta de interpretação equivocada do texto constitucional, atestando que, segundo a jurisprudência do TJSP, o efeito cascata se caracteriza quando uma determinada gratificação incide sobre si mesma, a exemplo de quinquênio sobre quinquênio, anuênio sobre anuênio, e outras hipóteses que não ocorrem na Câmara, como estaria comprovado no quadro-resumo elaborado pela própria Unidade Regional.

k) Incorreção na base de cálculo considerada para pagamento da licença-prêmio: asseverou que, quando convertido em pecúnia, o benefício da licença-prêmio tem caráter indenizatório, não incidindo, portanto, o teto constitucional sobre seu pagamento, anexando julgados deste Tribunal de Contas que corroborariam sua justificativa.

Informou que a Edilidade só tomou conhecimento dos pagamentos acima do teto constitucional² aos servidores que pediram aposentadoria quando da fiscalização, sustentando que, diante do volume de pedidos de aposentadoria e licenças-prêmio (em pecúnia) ocorridos entre fevereiro e abril/2017 – antes da promulgação da Lei Complementar Municipal nº 87/2017, que alterou o pagamento e a contagem para concessão de licença-prêmio e aposentadorias e motivou manifestações diárias de servidores ativos e inativos, atribulando os trabalhos – as verbas acabaram por ser pagas no modo e montante enviados pelo setor de Recursos Humanos.

² Neste caso, o limite municipal para o pagamento da licença-prêmio, que estava limitado a três vezes o valor do subsídio do Chefe do Executivo.

Sopesou que, após a visita do Agente da Fiscalização, alertou pessoalmente a direção da Casa de Leis quanto aos pagamentos e, em conjunto com o embasamento no artigo 3º da Ordem de Serviço nº 11/2016 e da mudança da lei, promulgada posteriormente à maioria dos pagamentos, as licenças-prêmios passaram a ser pagas de acordo com o novo texto legal.

l) Férias vencidas pagas em verbas rescisórias sem observância ao teto constitucional: defendeu, em síntese, que a natureza jurídica das férias não gozadas é indenizatória, seguindo os mesmos critérios da licença-prêmio indenizada.

m) Médico com acúmulo ilegal de três cargos públicos: comunicou que a Administração abriu o processo administrativo nº 429/2018, para fins de ressarcimento de todos os valores devidos pelo servidor ao erário, todavia, o ex-servidor ingressou com ação judicial para ser reintegrado ao cargo e obteve medida liminar para tanto, conforme autos do Agravo de Instrumento nº 2267966-35.2018.8.26.0000, em trâmite.

Acrescentou que retomará as providências de ressarcimento assim que a questão for solucionada, informando que tornou obrigatória a “Declaração de Acumulação de Cargos” pelo servidor, quando do ingresso/posse nos quadros do Legislativo.

n) Servidor comissionado com indevido acúmulo de função e emprego públicos e incompatibilidade de horários: informou que só soube dos fatos após o relatório de inspeção e noticiou a abertura do procedimento administrativo nº 1123/2018 para averiguação dos fatos.

o) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: comunicou que foram efetivados os Termos de Ciência e de Notificação reclamados.

1.4 A Assessoria Técnico-Jurídica, por sua área de **Economia** (evento 86.1), manifestou-se pela regularidade das contas, em análise restrita aos índices constitucionais e legais.

A **Chefia** do órgão (evento 86.2) encaminhou os autos sem opinar sobre o mérito.

1.5 O Ministério Público de Contas (evento 91.1) opinou pela irregularidade dos demonstrativos, com proposta de devolução e aplicação de multa, pelos seguintes motivos, anotando a reincidência dos quatro primeiros itens: (i) ausência de controle efetivo na gestão da frota e dos combustíveis; (ii) existência de cargos em comissão que não exigem nível superior para seus ocupantes, em desacordo com Comunicado SDG nº 32/2015 e com as condições constitucionalmente estabelecidas; (iii) concessão de gratificações com “efeito cascata”, em ofensa ao inciso XIV do art. 37 da CF; (iv) concessão de licença-prêmio em pecúnia a servidores sem observância ao teto remuneratório, culminando no dispêndio a maior no montante, passível de devolução, de R\$ 144.989,87; (v) concessão de férias vencidas em pecúnia a servidores, sem observância do teto remuneratório, culminando no dispêndio a maior no montante de R\$ 294.407,16, passível de restituição ao erário; (vi) desatendimento às recomendações do Tribunal de Contas.

Aos demais apontamentos, prescreveu a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei e ao aprimoramento da gestão.

1.6 Instada a se manifestar, a **Secretaria Diretoria-Geral** (evento 111.1) entendeu que as falhas apontadas no gasto com combustíveis e no Quadro de Pessoal, bem como as impropriedades relativas à remuneração, conduzem as contas à irregularidade.

Consignou que, diante do princípio da anualidade, não seria acatável o argumento ofertado ao gasto com combustível, e, para além da principiologia, o apontamento continuou figurando nas contas posteriores – 2018, 2019 e 2020, ensejando, ademais, a irregularidade das contas de 2013.

Lembrou que também não é nova a falha relativa ao Quadro de Pessoal, registrando que nas contas de 2018 ainda houve nomeação de servidores para cargos em comissão cujas atribuições são incompatíveis às funções de direção, chefia e assessoramento, apontamento replicado na instrução relativa a 2020.

Assentou que o pagamento de gratificações em cascata não foi elidido pelas justificativas, porquanto, como bem apresentou a Fiscalização,

diversas gratificações foram incluídas na base de cálculo de outras gratificações, o que gera distorção salarial.

Em relação ao pagamento em pecúnia de licença-prêmio não gozada e de férias indenizadas, disponibilizou excerto de acórdão do STF que traduz o entendimento daquela Corte sobre a baliza da natureza indenizatória da licença-prêmio, referente apenas ao valor total da indenização, não se podendo utilizar como base de cálculo a remuneração total do servidor. Rememorou que a incorreção igualmente foi objeto de reprovação nas contas de 2016 da Edilidade.

Propôs **determinação** para a correção da ausência de AVCB, e **recomendações** às demais falhas, endossando, ainda, as propostas da Fiscalização e do Ministério Público de Contas para o encaminhamento dos autos ao Ministério Público do Estado, para providências de sua alçada.

1.7 Contas de outros exercícios:

2015: Regulares (TC-000801/026/15 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini, trânsito em julgado em 23-08-22).

2016: Irregulares, devido à manutenção do pagamento de remunerações acima do teto para vários servidores; da edição de norma alterando os padrões para fazer substituir gratificação considerada inconstitucional (adicional de nível superior para servidores cuja formação universitária era requisito para investidura no cargo); da concessão de gratificações com efeito de repique; indenização de licenças-prêmio para dezenas de servidores, com base em valores referenciais que extrapolavam o limite do teto remuneratório constitucional (TC-005029.989.16 – Relator Conselheiro Dimas Ramalho, DOE de 11-03-20. No âmbito de Recurso Ordinário, foi cancelada a multa de 160 Ufesp aplicada ao responsável, sendo afastada das razões de decidir a questão relativa à norma municipal que alterou padrões de vencimento, com provimento parcial ao apelo examinado no TC-013059.989.20, negando-se provimento ao recurso da Câmara, interposto no TC-009002.989.20 – Relator Conselheiro Renato Martins Costa, Tribunal Pleno de 27-07-22, publicação no DOE de 25-10-22).

2018: Irregulares, em razão da composição do quadro de pessoal, com número excessivo de comissionados; do pagamento de valores acima do teto remuneratório; e do desacerto no pagamento de gratificações. Houve

aplicação de multa de 160 Ufesps ao responsável e determinação de ofício ao Ministério Público Estadual, para providências cabíveis (TC-006135.989.16 – Relator Conselheiro Robson Marinho, Sessão da Segunda Câmara, em 15-03-22. Embargos de Declaração: TC-009267.989.22 – Rejeitados, publicação no DOE de 15-10-22. Recursos Ordinários em trâmite: TC-009324.989.22 e TC-021727.989.22).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Os autos (evento 39.82) informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 38.416.266,09, correspondente a 5,72% da receita tributária do exercício anterior do Município (R\$ 671.840.487,63), abaixo, portanto, dos 6% permitidos pelo artigo 29-A, II, da Constituição Federal, diante do número de habitantes (127.006).

A despesa com folha de pagamento, para os fins do § 1º desse dispositivo constitucional, foi de R\$ 22.920.023,59, equivalente a 53,83% da transferência líquida da Prefeitura (R\$ 42.578.509,53³) e inferior ao limite máximo admitido de 70%.

O Legislativo dispendeu com pessoal e reflexos a importância de R\$ 28.527.551,61, representando 3,25% da receita corrente líquida do Município (R\$ 872.152.357,04).

Os subsídios dos agentes políticos atenderam à legislação de regência⁴, inexistindo, no exercício, revisão geral anual, pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados.

O repasse de duodécimos, suficiente para suprir as despesas do Legislativo, transcorreu conforme previsto, cabendo devolução de R\$ 4.162.2453,44 à Prefeitura, valor equivalente a 9,01% do total repassado.

Os resultados financeiro, orçamentário e patrimonial foram satisfatórios, não havendo registro de apontamentos relativos a atrasos nos

³ Valor bruto repassado no montante de R\$ 46.200.000,00 – despesa com inativos: R\$ 3.621.490,47.

⁴ Fixados pela Resolução nº 2.852/16 em R\$ 10.021,17 para os vereadores e para o Presidente da Câmara

recolhimentos dos encargos.

Acolho as justificativas ofertadas às ocorrências relatadas nos itens “Planejamento das políticas públicas”; “Controle Interno”; “Bens patrimoniais”; “Falhas de instrução”; “Contratos examinados in loco”; “Execução contratual”; e “Cumprimento das exigências legais, sem prejuízo de **recomendações** emitidas ao final do voto.

2.2 As demais impropriedades, contudo, impedem a aprovação das contas.

De fato, como já observado pelo Ministério Público de Contas e pela SDG, não foram elididos pela Câmara os apontamentos sobre os gastos com combustível, relacionados às viagens recorrentes a outros municípios feitas por um dos edis sem justificativas e/ou relatórios objetivos que demonstrassem o real interesse público dos itinerários percorridos, eis que careceu de explicação a quantidade de deslocamentos que, efetivamente, destoou do grupo.

Também compactuo com os órgãos preopinantes a respeito do Quadro de Pessoal, porquanto do quadro elaborado pela Fiscalização prontamente se vislumbra a natureza técnica das atribuições exercidas pelos cargos em comissão destacados, em contrariedade ao artigo 37, V, da Constituição Federal:

CARGO	RESUMO DA ATRIBUIÇÃO	REQUISITO	NOMEAÇÕES EM 2017
Secretário Parlamentar	Exercer 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.	Ensino Médio até 06/01/2019	13
Assessor Político	Exercer atividade de assessoramento político ao Vereador, acompanhando-o em visitas, diligências e eventos, sempre que determinado.	Ensino Médio até 06/01/2019	11
Assessor Técnico de Assuntos do Poder Executivo	Exercer atividades de assessoramento ao Presidente nos assuntos ligados a problemas administrativos, legislativos e jurídicos junto ao Poder Executivo. Elaborar pareceres sobre consultas formuladas pelo Presidente da Câmara, de natureza jurídica, política e institucional.	Ensino Superior/OAB	01
TOTAL			25

Registro, ainda, que não passou despercebido o aumento no

número de cargos em comissão promovido pela Lei Municipal nº 3.812/17 (de 47 para 63 cargos) que patenteia estrutura com excessivas posições de chefia e assessoramento⁵ em relação à estrutura hierárquica:

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Efetivos	160	160	79	63	81	97
Em comissão	47	63	47	63		
Total	207	223	126	126	81	97
Temporários	2016		2017		Em 31.12 de 2017	
Nº de contratados						

Condenável, portanto, a proporção de 4,2 cargos comissionados disponíveis a cada vereador, bem como nítida a margem para expressiva redução do quadro de pessoal, valendo salientar que este Tribunal de Contas não mais se limita a analisar o arranjo do quadro funcional administrativo unicamente pelo viés da proporcionalidade numérica entre os postos efetivos e comissionados, e sim, verifica se o quantitativo à disposição da Administração não desborda do interesse público, da razoabilidade e da economicidade e ajusta-se ao estritamente essencial para o atendimento das peculiaridades municipais.

Considero, ademais, que a estrutura de pessoal deva ser objeto de ofício ao Ministério Público do Estado, para conhecimento e eventuais providências.

Nessa perspectiva de reprovação, remanescem as impropriedades destacadas nos itens: concessão de gratificações com “efeito cascata”; incorreção na base de cálculo considerada para pagamento da licença-prêmio; e férias vencidas pagas em verbas rescisórias sem observância ao teto constitucional.

Contamina os demonstrativos, com violação ao artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal, bem como à jurisprudência do STF, a inclusão de diversas gratificações sobre a base de cálculo para o pagamento de outras

⁵ Dentre os cargos comissionados há 15 Assessores Políticos, 15 Assessores Técnicos Parlamentares, 01 Assessor Técnico de Assuntos do Poder Executivo, 15 Secretários Parlamentares, 15 Chefes de Gabinete Parlamentar, 01 Chefe de Gabinete da Presidência e 01 Diretor-Secretário.

Já o quadro efetivo apresentou 11 cargos de Chefia (10 ocupados), 26 cargos de Coordenador (18 ocupados) e 03 cargos de Supervisor (02 ocupados).

gratificações, conforme detalhadamente descrito pela Fiscalização no quadro a seguir:

Gratificação	Descrição / Histórico	Fundamento Legal	Base de Cálculo
(A) Adicional de Acréscimo de Jornada (30%)	Aumento da jornada de trabalho, que era de 6h36min, passando para 8h.	Artigo 15 da Resolução n° 1.518/91	Salário base + Incorporações
(B) Adicional de Cargo de Direção (50%)	Adicional concedido para os cargos de direção tipificados em Lei.	Artigo 8° da Lei Municipal n° 2.907/04	Salário base + Incorporações + (A)
(C) Anuênios (1% ao ano)	Adicional concedido na base de 1% por ano de serviço público.	Artigo 101, inciso XV, "a", da Lei Orgânica Municipal	Salário base + Incorporações + (A) + (B)
(D) Sexta Parte	Adicional concedido correspondente à sexta parte dos vencimentos por 20 anos de serviço público.	Artigo 101, inciso XV, "b", da Lei Orgânica Municipal	Salário base + Incorporações + (A) + (B) + (C)
(E) Função Gratificada (50%)	Gratificação concedida aos servidores que prestam serviços adicionais aos Gabinetes do Presidente, Vice-Presidente, 1° e 2° Secretários e Vereadores.	Artigo 4° da Lei Municipal n° 3.364/10 e Artigo 5° da Lei Municipal n° 3.472/11	Salário base + Incorporações + (A) + (B) + (C) + (D)

Como bem ilustra o quadro, enquanto a base de cálculo do adicional de cargo de direção é o salário base acrescido das incorporações e do adicional de acréscimo de jornada, a base para pagamento da função gratificada de 50%, por sua vez, contempla, além das vantagens pessoais, também o adicional de cargo de direção, caracterizando o cálculo "em cascata".

A respeito da controvérsia acerca da incorreção na base de cálculo considerada para pagamento da licença-prêmio e das férias vencidas pagas em verbas rescisórias sem observância ao teto constitucional, as irregularidades foram bem demonstradas pela UR-20, bastando, para sua caracterização, os excertos do Supremo Tribunal Federal disponibilizados na manifestação da Secretaria-Diretoria Geral.

Sobre a incidência do teto constitucional na base de cálculo para pagamento da licença-prêmio, assim se pronunciou o STF:

A questão controvertida refere-se à legalidade da incidência do teto constitucional na base de cálculo de verba de natureza indenizatória e não no valor total da indenização. Nesse sentido, não se discute a natureza indenizatória da licença-prêmio, mas a legalidade de se utilizar como base de cálculo a remuneração bruta do servidor, sem a incidência do teto constitucional. Esta Corte já se pronunciou sobre a matéria e firmou entendimento unânime, com base nos fundamentos que se seguem: 'A conclusão pela natureza indenizatória é válida apenas no que se refere ao valor total da indenização. É este o valor resguardado pelo inciso 11 do art. 37 da Constituição [...]. **Não se pode considerar como indenização a remuneração total do servidor, ainda que para o fim específico**

de servir como base para o cálculo da licença-prêmio. A afirmação do caráter indenizatório acarretaria enriquecimento sem causa do servidor, ante o fato de que, caso tivesse sido usufruída, a licença-prêmio teria sido remunerada mediante pagamento do vencimento do mês, após a devida aplicação do teto, sob pena de violação do inc. XI do art. 37 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 41/2003. (STF - RE: 1266423 RJ - RIO DE JANEIRO 0084044-56.2014.8.19.0001, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/05/2020, Data de Publicação: DJe-121 15/05/2020) [grifei]

Em relação especificamente às férias indenizadas, a questão foi enfrentada no RE 1266423/RJ, que aplicou o entendimento dado à conversão em pecúnia de Licença Prêmio:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. CONVERSÃO EM PECÚNIA DE FÉRIAS NÃO GOZADAS. INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO: PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 2. O recorrente alega contrariado o inc. XI do art. 37 da Constituição da República. Assevera “que a Emenda Constitucional nº 41/03, ao estipular o teto remuneratório, traduz preceito de aplicabilidade imediata, dispositivo este que figura legítimo, não prosperando eventual argumento de ofensa à irredutibilidade de vencimentos e ofensa a direito adquirido (fl. 7, e-doc. 7). Argumenta que “o valor pago à parte autora a título de indenização por férias/licenças não gozadas deve limitar-se ao teto remuneratório previsto no art. 37, XI da Constituição da República [porque] não se poderia admitir que o autor receba, a título de indenização pelas férias/licenças adquiridas e não gozadas, valor equivalente ao valor bruto que consta de seu contracheque, pois isso na prática equivaleria a permitir a burla ao teto constitucional (no caso, ao limite do subteto constitucional estadual que é o atual subsídio do Governador do Estado) [...] DECIDO. 5. Razão jurídica assiste ao recorrente. 6. Na espécie vertente o objeto é a submissão de verbas oriundas da conversão em pecúnia de férias não gozadas por servidor público aposentado ao teto remuneratório previsto no inc. XI do art. 37 da Constituição da República. O entendimento do Tribunal de origem diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal [...]. Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (§ 2º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) e determino o retorno dos autos ao Tribunal de origem para decidir como de direito quanto ao cálculo da conversão das férias não gozadas em pecúnia. (STF - RE: 1266423 RJ - RIO DE JANEIRO 0084044-56.2014.8.19.0001, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 13/05/2020, Data de Publicação: DJe-121 15/05/2020)

No que tange ao médico com acúmulo ilegal de três cargos públicos⁶, inicialmente registro que deve a Fiscalização verificar se ocorreu o

⁶ O servidor foi admitido nos quadros da Edilidade em 27-06-11, cumprindo 40 hs semanais no cargo de médico, momento em que já prestava serviços como médico concursado no Executivo local desde 01-07-04, também cumprindo 40 hs semanais, e na Prefeitura de Santos, desde 23-03-11, com jornada de 24 hs semanais.

Observe que a Fiscalização continuou a abordagem do assunto nas contas de 2018 (TC-005264.989.18) e de 2019

devido ressarcimento dos valores aos cofres municipais. Quanto à responsabilização do gestor, entendo que, conjuntamente aos trâmites processuais da época, a abertura de processo administrativo para apuração dos fatos sob sua Presidência demonstra iniciativa de boa-fé a ser considerada nesses autos.

De outra feita, considerando que a Administração, em vista dos precedentes, deveria estar se salvaguardando de novas ocorrências, o mesmo entendimento não se mostra aplicável ao servidor comissionado com indevido acúmulo de função e emprego públicos e incompatibilidade de horários, dado que foi nomeado no exercício em exame para o cargo em comissão de Assessor Técnico Parlamentar, com remuneração mensal de R\$ 8.268,01, conquanto já ocupasse o emprego público de Operador de Transporte e Tráfego na Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos, desde 19-03-07.

Os registros da Fiscalização patenteiam, além do indevido acúmulo, não excepcionado constitucionalmente⁷, a precariedade das anotações de frequência, impedindo a verificação irrefutável da compatibilidade de horários, e, por conseguinte, a efetiva prestação dos serviços.

Compulsei os autos dos exercícios posteriores, constatando que, no TC-005605.989.19 (contas de 2019, em trâmite), a UR-20 averiguou o resultado do Processo Administrativo instaurado para apuração de responsabilidade, consignando sua conclusão⁸. Sem embargo, deverá o Ministério Público do

(TC-005605.989.19), informando, nesses últimos demonstrativos, o encaminhamento pela Câmara de cópia da decisão final do Processo Administrativo nº 251/2019.

⁷ Com violação ao artigo 37, *caput* e incisos XVI e XVII da Constituição Federal.

⁸ *In verbis*:

a) Considerar irregular o acúmulo, que, entretanto, não configurou efetivo prejuízo ao erário na medida em que restou comprovado, apesar do acúmulo, que as prestações de serviço ocorriam em horários não conflitantes entre si, e até salvo prova superveniente em contrário, não vislumbrada nestes autos, havia boa fé do ex-servidor, em sintonia com as alegações e provas colhidas nos autos. Embasa também esse entendimento o julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial 1.245.622-RS (Min. Humberto Martins - STJ), bem como da Apelação Cível nº 1.0439.08.086621-3/001 (Des. Caetano Levi Lopes, 2º Câmara Cível - TJ/MG), onde se configura que a má fé deve ser provada, e não haja efetiva prestação do serviço, para que se cogite prejuízo ao erário.

b) Restou inócua a medida cabível, que pelas normas que regem o serviço público municipal, o Estatuto dos Servidores Municipais, seria o seu desligamento involuntário, em face da exoneração do ex-servidor.

c) Pela falta de provas ou elementos indiciários de má fé, e falta de provas de efetivo prejuízo ao erário, pelo que se analisa do conjunto das conclusões da Comissão de Sindicância (fls. 36/45), os argumentos e provas trazidas pelo sindicato (fls. 24/34), e especialmente as provas colhidas nos depoimentos que corroboram a tese do sindicato (fls. 14/15; fls. 19/20), não vislumbro motivos para prosseguimento da instrução processual que enseje inquérito administrativo, na forma do art. 10 c/c art. 17, ambos da lei municipal 1890 de 06 de dezembro de 1990. Determinando, o arquivamento dos presentes autos.

d) Isto posto, determino ainda à Divisão Administrativa, cientificar o sindicato, publicar na íntegra esta Decisão e após, o arquivamento dos presentes autos.

Estado ser oficiado para o conhecimento dos fatos e eventuais providências de sua alçada.

2.3 Diante do exposto, voto pela **irregularidade** das contas da Câmara Municipal de Cubatão, exercício de 2017, nos termos do artigo 33, III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, c/c o §1º do mesmo dispositivo.

Aplico ao responsável, Rodrigo Ramos Soares, multa no valor correspondente a 160 (cento e sessenta) Ufesp, nos termos dos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 101 e 104, incisos II e VI, todos do diploma já citado.

Determino ao Poder Legislativo que:

- Revise a estrutura administrativa, a fim de alcançar enxuto quadro de pessoal, ajustado ao estritamente essencial para o atendimento das peculiaridades municipais, em atendimento aos princípios da razoabilidade e da economicidade.

- Destine exclusivamente a servidores efetivos, mediante o devido provimento mediante concurso público, os cargos que definam atividades técnicas e burocráticas.

- Observe rigorosamente o teto constitucional remuneratório, inclusive no pagamento de licenças-prêmio e de férias indenizadas, atentando para o entendimento sedimentado do Supremo Tribunal Federal a respeito.

- Atenda às decisões desta Corte de Contas.

- Adote efetivo controle sobre os gastos com combustíveis e manutenção da frota.

- Restrinja a autorização na Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos adicionais em percentual próximo ao índice inflacionário previsto para o período.

- Revise a distribuição das atividades administrativas no Controle Interno, repartindo as atribuições de autorização, execução, controle e contabilização, assim impedindo que os servidores detenham competências em desacordo com o princípio da segregação de funções.

- Mantenha atualizado o registro dos bens patrimoniais e a formalização dos respectivos termos de guarda e responsabilidade.

- Diligencie para que seja definitivamente suprida a ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB do imóvel ocupado pela Edilidade.

- Observe as Instruções e acompanhe a jurisprudência deste Tribunal de Contas relativa a contratos e sua execução, cumprindo rigorosamente a legislação de regência.

- Respeite os prazos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal para a publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal.

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 aos apontamentos incidentes sobre o quadro de pessoal; concessão de gratificações com “efeito cascata”; acúmulo ilegal de servidor; e incorreção na base de cálculo considerada para pagamento de licenças-prêmio e de férias indenizadas, eis que com inobservância ao teto constitucional.

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

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

Sala das Sessões, 06 de dezembro de 2022.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO