

14-08-24

SEB

=====

57 TC-008960.989.24-2 (ref. TC-005605.989.19-3)

Recorrente: Câmara Municipal de Cubatão.

Assunto: Contas Anuais da Câmara Municipal de Cubatão, relativas ao exercício de 2019.

Responsável: Fábio Alves Moreira (Presidente da Câmara).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Primeira Câmara, publicado no DOE-TCESP de 18/03/24, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 709/93.

Advogados: Allan Vinicius de Moura (OAB/SP nº 294.489), Douglas Predo Mateus (OAB/SP nº 150.811), Otávio Augusto Mania (OAB/SP nº 186.588), Leandro Matsumota (OAB/SP nº 229.491), Raquel Sampaio Vianna Ferreira (OAB/SP nº 421.245), Laís de Oliveira (OAB/SP nº 452.779) e outros.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

=====

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CONTROLE INEFICIENTE DE COMBUSTÍVEIS. AFASTAMENTO DAS RAZÕES DE DECIDIR, COM ALERTA. DESPROPORÇÃO NO QUANTITATIVO DE SERVIDORES. AGRAVAMENTO DA SITUAÇÃO EM COMPARAÇÃO COM ANOS ANTERIORES E POSTERIORES. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES COM ‘EFEITO CASCATA’. REINCIDÊNCIA EM ANOS ANTERIORES E POSTERIORES. NÃO PROVIMENTO.

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **RECURSO ORDINÁRIO** interposto por **JOEMERSON ALVES DE SOUZA**¹ – Vereador que preside o Legislativo Municipal no biênio 2023-2024 – contra v. acórdão² prolatado pela C. Primeira Câmara³ (evento 89 do TC-005605.989.19) que, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea ‘b’, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, julgou irregulares as contas do exercício de 2019 da **CÂMARA MUNICIPAL DE CUBATÃO**, com recomendação.

¹ ‘Cleber do Cavaco’, por meio dos procuradores legislativos Douglas Predo Mateus e Allan Vinicius de Moura.

² Cuja ementa se reproduz a seguir:

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. IRREGULARES COM RECOMENDAÇÕES. Número excessivo de servidores. Pagamento de gratificações em “efeito cascata”. Pagamentos acima do teto. Descontrole no gasto com combustíveis. Irregulares. Recomendações. Votação unânime.

³ Sessão de 27-02-24, pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Presidente e Relator, Dimas Ramalho e Marco Aurélio Bertaiolli.

Segundo o disposto no voto condutor (evento 83 do TC-005605.989.19), a reprovação decorreu dos seguintes desacertos:

a) quantidade de servidores significativamente maior do que municípios com número similar ou superior de vereadores, população e comissionados⁴, não sendo admissível que, “apesar dos apontamentos deste Tribunal há quase uma década⁵, a Edilidade não promoveu a adequação de seu quadro de pessoal”, situação que “vai de encontro aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade”;

b) “a Mesa Diretora e os vereadores podem requisitar servidores efetivos do Município, com pagamento de gratificação de 50% sobre o padrão de vencimentos” sendo a despesa em 2019 da ordem de R\$1.106.035,17;

c) “a média de servidores à disposição para cada vereador é de 5,86 e os gastos com as remunerações para pagamento dos comissionados somados às gratificações concedidas aos efetivos foi de R\$ 8.053.606,99 em 2019, isso sem considerar os encargos patronais incidentes”;

d) “a fiscalização informou que havia mais 90 (noventa) funcionários terceirizados”;

e) pagamento de gratificação com ‘efeito cascata’⁶, em descumprimento ao artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal;

⁴ A saber:

Município	População	Nº Vereadores	Cargos Efetivos Providos	Comissionados Providos	Razão de comissionado por vereador	Total de servidores
Cubatão	128.748	15	74	63	4,2	137
São Roque	93.076	15	9	12	0,8	21
Peruíbe	68.284	15	18	17	1,1	35
São Vicente	365.798	15	65	44	2,9	109
Praia Grande	325.073	19	34	47	2,4	81
Itanhaém	101.816	10	11	23	2,3	34

⁵ Neste sentido, o voto condutor pontua que “os reincidentes apontamentos relativos à gestão de recursos humanos contaminam as contas, já foram objeto de crítica nos relatórios das contas dos exercícios de 2014 (TC-002637/026/14), 2015 (TC-000801/026/15), 2016 (TC-005029.989.16-7), 2017 (TC-006219.989.16-7) e 2018 (TC-005264.989.18-7), sendo as contas de 2016, 2017 e 2018 julgadas irregulares”.

⁶ A saber:

f) controle ineficiente de combustíveis⁷.

Por fim, houve recomendação para a Edilidade “aprimorar os meios de contratação, em observância ao regramento constitucional, para que se evite a ocorrência de acumulação indevida de cargos”.

1.2 O **recorrente** (evento 1.1 do TC-008960.989.24) iniciou suas alegações discorrendo sobre o quadro de pessoal e aduzindo que as contas de 2014 a 2018 só foram definitivamente julgadas após o exercício de 2019⁸ e que “o art. 37, inciso V, da Constituição Federal não prevê nenhum percentual máximo de servidores comissionados nem tampouco número máximo de servidores comissionados por vereador”.

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 nº 1.518/91	Salário base + Incorporações
(B) Adicional de Cargo de Direção (50%)	Adicional concedido para os cargos de direção tipificados em Lei.	Artigo 8º da Lei Municipal nº 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, 1º e 2º Secretários e Vereadores.	Artigo 4º da Lei Municipal nº 3.364/10 e Artigo 6º da Lei Municipal nº 3.472/11	Salário base + Incorporações + (A) + (B) + (C) + (D)

⁷ Em seu relatório (evento 14.70 do TC-005605.989.19), a equipe de Fiscalização da UR-20/Santos registrou que:

- “não houve rigoroso controle na análise das justificativas para utilização dos veículos da Edilidade, notadamente a comprovação de pertinência de uso com a atividade legislativa, em desacordo com os princípios constitucionais da Eficiência, Economicidade e Transparência, desatendendo, ainda, a recomendação exarada no Parecer das Contas de 2012”;

- os veículos são abastecidos em garagem que possui tanque para armazenamento de combustível, incidindo, assim, pagamento de adicional de periculosidade aos profissionais que laboram no local (no valor de R\$ 95.504,46), despesa que “representa 645,52% do despendido com combustível pela Câmara Municipal de Cubatão em 2019, e suficiente para adquirir 29.295,85 litros de etanol”.

⁸ Conforme quadro apresentado nas razões recursais:

Contas	Data da sessão de julgamento	Processo	Matéria
2014	22/03/2022	TC-2637/026/14	Contas anuais
2015	12/07/2022	TC-801/026/15	Contas anuais
2016	04/02/2020	TC-005029.989.16-7	Contas anuais
	27/07/2022	TC-013059.989.20-2	recurso ordinário
2017	06/12/2022	TC-6219.989.16-7	Contas anuais
	30/08/2023	TC-1670.989.23-5	recurso ordinário
2018	15/03/2022	TC-5264.989.18-7	Contas anuais
	10/05/2023	TC-9324.989.22-7	recurso ordinário

Refutou o comparativo efetuado em relação a outras Câmaras Municipais, eis que “não foram comparados, por exemplo, a quantidade de projetos de lei propostos, nem tampouco o número de comissões parlamentares temporárias abertas durante o exercício de 2019”, complementando que “o venerando acórdão recorrido não pode servir de parâmetro para reprovação de contas, pois não foram comparados dois fatores importantes: a atividade legislativa e a demanda de trabalho de cada Câmara Municipal”.

Quanto aos terceirizados, explicou que, “dadas as dimensões dos [três] prédios da Câmara Municipal de Cubatão, é inevitável que o número de vigilantes e de profissionais de limpeza seja diretamente proporcional ao tamanho das instalações”.

Em relação ao pagamento de gratificações com efeito cascata, destacou que a Administração editou portaria⁹ em 2021 “alterando a forma de cálculo das gratificações, a fim de adequar-se ao entendimento desse Egrégio Tribunal de Contas”, requerendo que seja aplicado ao caso o mesmo tratamento dado no julgamento do TC-005367.989.19¹⁰.

Rebateu que “o apontamento feito pela equipe de fiscalização não diz respeito ao ‘controle ineficiente de combustíveis’, e sim às justificativas adotadas para uso dos veículos”, afirmando que “o controle de combustíveis é devidamente realizado pela Edilidade, tendo permitido, inclusive, que a equipe de fiscalização calculasse a quantidade de litros consumida em 2019 e o valor total gasto”.

Adicionalmente, argumentou que “o acórdão recorrido não indicou os fundamentos de fato e de direito que motivaram o seu convencimento, limitando-se apenas a afirmar que ‘o controle ineficiente de combustíveis e os demais desacertos contribuem para o juízo de reprovação das contas’”, em violação ao art. 115 do Regimento Interno deste Tribunal.

⁹ Portaria nº 106/2021 (evento 1.7).

¹⁰ No qual, segundo o recorrente, “o TCESP julgou regulares as contas de 2019 da Câmara Municipal de Valparaíso, recomendando que referido Poder Legislativo saneasse a impropriedade relativa ao pagamento de remunerações com efeito cascata, a despeito de ter havido essa mesma recomendação no acórdão que julgou as contas do exercício de 2017 da mesma Câmara Municipal, sem que tivesse havido a regularização dessa recomendação quando do julgamento das contas de 2019”, eis que “as contas de 2017 haviam transitado em julgado em 2020”.

Por derradeiro, requereu o provimento do recurso, a fim de que as contas de 2019 sejam consideradas regulares.

1.3 Analisando as razões recursais, o **Ministério Público de Contas** (evento 22 do TC-008960.989.24) opinou pelo **conhecimento e não provimento** do recurso.

Sustentou que, “no tocante ao número total de servidores comissionados, ainda que decorra de fixação por ato discricionário do gestor público, obriga à compulsória observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade”, reputando “inaceitável o desvirtuamento do mandamento constitucional realizado pela Câmara Municipal de Cubatão tendo em vista que os cargos em comissão no exercício ora recorrido são muito superiores aos de municípios com população equivalente ou até mesmo superior”.

Quanto ao pagamento de gratificações com efeito cascata, consignou que, “em virtude de as medidas anunciadas terem sido implementadas em período distinto (2021), seus efeitos serão oportunamente analisados nas contas daqueles exercícios”, privilegiando, assim, o princípio da anualidade.

Contestou o argumento recursal de que a possibilidade de cálculo de quantidade de litros consumida e o valor total gasto por si só demonstram a efetividade do controle dos gastos com combustíveis, pontuando que “os registros de gastos apresentados na instrução carecem de informações necessárias à identificação das despesas e de comprovação de que foram realizadas com modicidade e em conformidade com o interesse público” e relembrando que “a falha foi objeto de determinação nas contas do exercício de 2012 (TC-002335/026/12, com trânsito em julgado em 03-02-17), o que caracteriza a reincidência da impropriedade”.

É o relatório.

2. VOTO PRELIMINAR

2.1 O v. acórdão foi publicado no DOE de 18-03-24 (evento 93 do TC-005605.989.19) e o recurso, protocolado em 26-03-24 (evento 1 do TC-008960.989.24), sendo, portanto, tempestivo.

2.2 Satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento**.

3. VOTO DE MÉRITO

3.1 Quanto ao mérito, os argumentos do recorrente não são suficientes para alterar em sua totalidade o panorama processual que conduziu ao julgamento pela irregularidade das contas de 2019 da Câmara Municipal de Cubatão.

3.2 No tocante à desproporção do quantitativo de servidores no quadro de pessoal da Edilidade, vejo que a questão não é nova, tendo figurado como um dos motivos que conduziram aos julgamentos pela irregularidade das contas de 2017¹¹, 2018¹², 2020¹³ e 2021¹⁴.

A este respeito, transcrevo trecho do voto condutor dos demonstrativos de 2017, sob minha relatoria:

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 assessoramento em relação à estrutura hierárquica:

¹¹ TC-006219.989.16, julgado na sessão de 06-12-22 da e. Primeira Câmara, sob minha relatoria e pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini e Edgard Camargo Rodrigues. Decisão mantida em exame de recurso ordinário (TCs 001670.989.23 e 005329.989.23) na sessão de 30-08-23 do e. Plenário.

¹² TC-005264.989.18, julgado na sessão de 15-03-22 da e. Segunda Câmara, pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Renato Martins Costa, Presidente, e Cristiana de Castro Moraes. Decisão mantida em exame de recurso ordinário (TCs 009324.989.22 e 021727.989.22) na sessão de 10-05-23 do e. Plenário.

¹³ TC-003953.989.20, julgado na sessão de 28-11-23 da e. Segunda Câmara, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Presidente e Relator, e Robson Marinho, e do Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo. Recursos ordinários (TCs 001180.989.24 e 010321.989.24) pendentes de julgamento.

¹⁴ TC-006648.989.20, julgado na sessão de 18-06-24 da e. Segunda Câmara, pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Presidente e Relator, Cristiana de Castro Moraes e meu. Recurso ordinário (TC-015177.989.24) pendente de julgamento.

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.

Consoante evidenciado no r. voto ora recorrido, em 2019 permaneceu o descompasso entre a realidade verificada em Cubatão e aquela presente em municípios próximos em localização e naqueles com população e número de vereadores equivalentes:

Município	População	Nº Vereadores	Cargos Efetivos Providos	Comissionados Providos	Razão de comissionado por vereador	Total de servidores
Cubatão	128.748	15	74	63	4,2	137
São Roque	93.076	15	9	12	0,8	21
Peruíbe	68.284	15	18	17	1,1	35
São Vicente	365.798	15	65	44	2,9	109
Praia Grande	325.073	19	34	47	2,4	81
Itanhaém	101.816	10	11	23	2,3	34

Com efeito, o voto condutor das contas de 2021 demonstra que o quantitativo de postos ocupados em 2019 foi superior àquele apurado tanto em anos anteriores (2017 e 2018) como posteriores (2020 e 2021), cujas contas, relembro, foram desaprovadas:

No que se refere ao quadro de pessoal, esta Corte vem sistematicamente reprovando a matéria em razão do quantitativo de cargos, reconhecendo o excesso, principalmente no que se refere aos comissionados. Desde 2017 as contas têm sido julgadas irregulares e o panorama é praticamente o mesmo, conforme tabela a seguir:

Cargos	2017	2018	2019	2020	2021
Efetivos (*)	63	60	74	69	66
Comissionados	63	63	63	63	63

(*) a variação no número de efetivos se deve à falta de contabilização, em alguns exercícios, dos servidores cedidos de outros órgãos.

Conforme apurado pela fiscalização, o gabinete de cada um dos edis é composto por um Assessor Político, um Assessor Técnico Parlamentar, um Secretário Parlamentar e um Chefe de Gabinete Parlamentar. O Presidente da Câmara conta ainda com um Chefe de Gabinete da Presidência e um Assessor Técnico de Assuntos do Poder Executivo. Além de o número de 4 assessores por vereador estar acima do razoavelmente aceito por esta Corte, a existência de mais 66 cargos efetivos indica que há expressiva margem para redução das ocupações para se atender às reiteradas recomendações expedidas em julgamentos anteriores.

Assim, não vislumbro a existência de elementos que possam modificar a censura contida no voto condutor do acórdão recorrido.

3.3 Mesmo destino deve ser dado ao pagamento de gratificações com 'efeito cascata', eis que, por um lado, tal desacerto foi objeto de recomendação nas contas de 2014 e 2015, contribuindo para o juízo de irregularidade dos demonstrativos de 2016¹⁵, 2017¹⁶, 2018¹⁷, 2020¹⁸ e 2021¹⁹.

De outra senda, não procede a alegação do recorrente de que a portaria editada em 2021 teria regularizado a questão, consoante se infere do voto condutor das contas daquele exercício, a seguir reproduzido:

A defesa cita que a edição da Portaria 106/21 teria resolvido a questão. Porém, os inúmeros casos apurados pela fiscalização, inseridos na tabela a seguir, demonstram que os pagamentos

¹⁵ TC-005029.989.16, julgado na sessão de 04-02-20 da e. Segunda Câmara, pelo voto dos Conselheiros Dimas Ramalho, Relator, e Renato Martins Costa, Presidente, e do Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman. Decisão mantida em exame de recursos ordinários (TCs 009002.989.20 e 013059.989.20) na sessão de 27-02-22 do e. Plenário.

¹⁶ TC-006219.989.16, julgado na sessão de 06-12-22 da e. Primeira Câmara, sob minha relatoria e pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini e Edgard Camargo Rodrigues. Decisão mantida em exame de recurso ordinário (TCs 001670.989.23 e 005329.989.23) na sessão de 30-08-23 do e. Plenário.

¹⁷ TC-005264.989.18, julgado na sessão de 15-03-22 da e. Segunda Câmara, pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Renato Martins Costa, Presidente, e Cristiana de Castro Moraes. Decisão mantida em exame de recurso ordinário (TCs 009324.989.22 e 021727.989.22) na sessão de 10-05-23 do e. Plenário.

¹⁸ TC-003953.989.20, julgado na sessão de 28-11-23 da e. Segunda Câmara, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Presidente e Relator, e Robson Marinho, e do Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo. Recursos ordinários (TCs 001180.989.24 e 010321.989.24) pendentes de julgamento.

¹⁹ TC-006648.989.20, julgado na sessão de 18-06-24 da e. Segunda Câmara, pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Presidente e Relator, Cristiana de Castro Moraes e meu. Recurso ordinário (TC-015177.989.24) pendente de julgamento.

irregulares continuaram a ocorrer, demonstrando a ausência de efetividade da citada portaria.

Gratificação	Descrição	Fundamento Legal	Base de Cálculo
Adicional de Acréscimo de Jornada (30%)	Adicional pago aos servidores que tiveram aumento de jornada de trabalho, que era de 6h36m passando para 8h	Artigo 15 da Resolução nº 1518/1991, regulamentado pelo artigo 38 do Ato da Mesa nº 7/1991	Salário base
Adicional de Cargo de Direção (50%) (extinto) ²²	Adicional concedido para os cargos de direção tipificados em Lei.	Artigo 8º da Lei Municipal nº 2907/2004 (revogado pelo artigo 41 da Lei Municipal nº 4.175/2022), e artigo 2º, § 3º da Portaria nº 106/2021	Salário base + Adicional de Acréscimo de Jornada + Anuênios + Sexta-Parte
Anuênio (1% ao ano)	Adicional de 1% por ano de serviço público municipal.	Artigo 101, XV, da Lei Orgânica, artigo 172 da Lei Municipal nº 325/59, artigo 3º da Lei Municipal nº 2005/1991, revogada pela Lei Municipal nº 123/2022 e artigo 2º, § 1º, da Portaria nº 106/2021	Salário base + Adicional de Acréscimo de Jornada
Sexta Parte	1/6 pago ao servidor que completa 20 anos de efetivo exercício.	Artigo 2º da Lei Complementar Municipal nº 87/2017, artigo 4º da Lei Municipal nº 2005/1991, artigo 5º da Lei Municipal nº 2037/1992 e artigo 2º, § 2º, da Portaria nº 106/2021	Salário base + Adicional de Acréscimo de Jornada
Função Gratificada (50%)	Gratificação concedida aos servidores que prestam serviços adicionais aos Gabinetes do Presidente, Vice-Presidente, 1º e 2º Secretários e Vereadores.	Artigo 4º da Lei Municipal nº 3364/2010, artigo 5º da Lei Municipal nº 3.472/2011, Ato da Mesa nº 03/2018, artigos 83 a 86 do Estatuto e artigo 2º, §§ 4º e 5º da Portaria nº 106/2021	Salário base + Adicional de Acréscimo de Jornada + Anuênios + Sexta-Parte

Adicionalmente, vejo que a impropriedade continuou sendo detectada nos relatórios de instrução dos exercícios de 2022²⁰ e 2023²¹, o que somente corrobora o acerto na condenação deste apontamento no caso ora em apreço.

3.4 Por fim, entendo que possa ser afastada das razões de decidir a crítica ao controle ineficiente de combustíveis, eis que, de acordo com o registrado no relatório de instrução dos autos originais, a frota do Legislativo foi reduzida – de 15 (quinze) para 4 (quatro) veículos –, não sendo constatado o consumo excessivo de combustível.

Todavia, considerando o apontamento sobre os custos relacionados à garagem onde ocorrem os abastecimentos dos veículos – tanto em relação à manutenção do espaço, quanto ao pagamento de adicional de periculosidade aos profissionais que trabalham no local –, acolho a proposta da zelosa equipe de fiscalização da UR-20/Santos e **alerto** o Legislativo para “estudar a possibilidade

²⁰ Evento 14.40 do TC-004984.989.22, pendente de julgamento.

²¹ Evento 14.64 do TC-005218.989.23, pendente de julgamento.

de modificar o método para abastecimento de seus veículos, posto que a atual forma utilizada gera custos diretos e indiretos que encarecem inadequadamente o valor do combustível”.

3.5 Ante o exposto, voto pelo **não provimento** do recurso, afastando das razões de decidir tão somente a crítica direcionada ao controle ineficiente de combustíveis, mantendo-se a r. decisão de primeiro grau quanto ao juízo pela irregularidade das contas de 2019 da Câmara Municipal de Cubatão, com a inclusão de alerta à Edilidade.

Sala das Sessões, 14 de agosto de 2024.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO