



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro Robson Marinho

Segunda Câmara

Sessão: **18/6/2024**

56 TC-006648.989.20-0 - CÂMARA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – JULGAMENTO

Câmara Municipal: Cubatão.

Exercício: 2021.

Presidente: Ricardo de Oliveira.

Advogado(s): Douglas Predo Mateus (OAB/SP nº 150.811), Kleber Alvarenga Campos Almeida (OAB/SP nº 204.524), Allan Vinicius de Moura (OAB/SP nº 294.489) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-20.

Fiscalização atual: UR-20.

<i>Despesa total (artigo 29-A, caput, da CF)</i>	5,38%
<i>Gastos com Folha de Pagamento (artigo 29-A, § 1º, da CF)</i>	43,10%
<i>Gastos com Pessoal (artigo 20, III, "a", da LRF)</i>	2,25%
<i>População</i>	132.521
<i>Número de vereadores</i>	15

EMENTA: CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. QUADRO DE PESSOAL. EXCESSO DE COMISSIONADOS. PAGAMENTOS DE GRATIFICAÇÕES COM “EFEITO CASCATA”. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE.

Relatório

Em exame, as contas apresentadas pela **Câmara Municipal de Cubatão**, referentes ao exercício de **2021**, fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de Itapeva (UR/16).

Observada a instrução processual aplicável à espécie, a fiscalização, na conclusão de seus trabalhos, anotou as seguintes ocorrências em síntese:

A.2. PLANEJAMENTO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DO LEGISLATIVO

- A totalidade do orçamento da Câmara Municipal de Cubatão para o exercício em análise está disposta em apenas 01 (um) programa, dividido em 03 (três) ações, com indicadores e unidades de medida que nada esclarecem, denotando um planejamento genérico e insuficiente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A.3. CONTROLE INTERNO

Ausência de planejamento dos roteiros de acompanhamento do Controle Interno, devidamente aprovados pelo responsável;

Ausência de fornecimento de relatórios padronizados aos diversos setores da Administração para subsidiar a elaboração dos relatórios periódicos pelo Controle Interno;

Vários membros da Comissão de Controle Interno acumularam as respectivas atribuições com as de cargos ou funções de direção, bem como 01 (um) membro que participou de comissão de licitações, em detrimento do recomendado pelo Manual Básico de Controle Interno deste E. Tribunal;

Irregular a concessão de gratificação de Controle Interno por meio de Resolução e vinculada ao vencimento-base do servidor;

B.1.1. REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOLUÇÃO

Quanto à devolução do saldo de repasses de duodécimos não utilizados em 2021, destacamos que a Câmara não procedeu a uma devolução periódica;

O Legislativo de Cubatão está na 9ª posição dentre as Câmaras Municipais que detém o maior custo por vereador no Estado;

B.5.1. QUADRO DE PESSOAL

A Câmara Municipal de Cubatão possuía 66 servidores efetivos e 63 em comissão ao final do exercício de 2021;

Servidores requisitados pelos vereadores e pela Mesa Diretora nos termos do artigo 5º da Lei Municipal nº 3.472/2011, com pagamento de gratificação de 50% sobre o padrão de vencimentos, sem necessidade de comprovação de grau de escolaridade mínimo para o exercício dessas funções gratificadas – falha reincidente;

Persiste o elevado quantitativo de funcionários terceirizados;

B.5.1.2. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES COM “EFEITO CASCATA”

Concessão de múltiplas gratificações com “efeito cascata”, gerando distorções salariais em razão da majoração da remuneração dos servidores;

B.5.2.2. LIMITAÇÃO COM BASE EM 5% DA RECEITA DO MUNICÍPIO (ART. 29, VII, CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

A Câmara empenhou o valor de R\$ 1.803.811,00 referente ao subsídio dos agentes políticos, no entanto, liquidou e pagou apenas R\$ 1.797.797,90, sem anulação de empenho até o final do exercício, carecendo de esclarecimentos;

B.6.1. GASTOS COM COMBUSTÍVEL

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;

O método para abastecimento dos veículos oficiais da Câmara de Cubatão gerou custos diretos e indiretos que encareceram indevidamente o valor do combustível (gastos com pagamento de adicional de periculosidade aos servidores lotados na garagem ao valor despendido com etanol);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

B.6.2. BENS PATRIMONIAIS

Não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB do imóvel ocupado pela Edilidade;

D.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA

Apuradas ocorrências que revelam deficiências nesse aspecto;

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

Como demonstrado no item B.3.2. deste Relatório, foi constatada falha de registro contábil que acarretou falta de fidedignidade dos dados informados pela Origem ao Sistema Audeps;

E.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Desatendimento às instruções e recomendações desta E. Corte de Contas.

Notificado, o responsável retirou cópia do relatório de fiscalização e juntou aos autos alegações de defesa procurando justificar os apontamentos.

Manifestando-se nos autos, o **d. MPC** opinou pela **irregularidade** das Contas pelos seguintes motivos, em síntese:

- quadro de pessoal (excesso de comissionados e de terceirizados); e
- pagamento de gratificações gerando efeito cascata;

Para as demais falhas, opinou pela expedição de recomendações.

Houve ingresso de **memoriais**. (Protocolo #MEM0000006386)

Contas anteriores:

2020 – TC-003953.989.20 – irregulares¹;
2019 – TC-005605.989.19 – irregulares²; e
2018 – TC-005264.989.18 – irregulares³.

É o relatório.

rfl.

¹ Quadro de pessoal (excesso de comissionados); impropriedades em gratificações; remuneração com extrapolação do teto constitucional.

² Quadro de pessoal (excesso de comissionados); impropriedades em gratificações; remuneração com extrapolação do teto constitucional.

³ Quadro de pessoal (excesso de comissionados); impropriedades em gratificações; remuneração com extrapolação do teto constitucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-006648.989.22-0

A instrução dos autos demonstra que as Contas não merecem aprovação, em razão das falhas recorrentes relacionadas ao quadro de pessoal e impropriedades no pagamento de gratificações.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Importante ressaltar que além de todos esses servidores do quadro de pessoal, a Câmara contou com 60 funcionários terceirizados, 44 decorrentes de serviços de segurança e 16 de serviços de operação da TV Câmara.

Ademais, agrava o panorama a requisição de servidores efetivos do Município, bem como o pagamento de gratificações a eles destinadas, conforme bem delineado no julgamento das Contas de 2020 (TC-3953.989.20):

“Adicionalmente, os artigos 4º e 5º da Lei Municipal nº 3.472/11 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 período⁴.

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”.

Contribui também para o juízo de irregularidade o pagamento de gratificações com “efeito cascata”, em descumprimento ao art. 37, XIV, da Constituição Federal e à jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal⁵ e desta E. Corte.

Além de inconstitucional, a inclusão de diversas gratificações na base de cálculo para pagamento de outros benefícios vem sendo apontada há vários exercícios e serviu de fundamento, ao menos, para a irregularidade das Contas de 2018, 2019 e de 2020, evidenciando a ausência de interesse em corrigir o problema. Tal ocorrência já foi objeto de apontamento nos Relatórios das Contas Anuais 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), 2018

⁴ No ano de 2021 essa cifra atingiu R\$ 433.346,55.

⁵ RE nº 168.614; RE nº 130.960; RE nº 446.800; e RE nº 167.416.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

(TC-005264.989.18-7), 2019 (TC-005605.989.19-3) e 2020 (TC-003953.989.20-9).

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 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

No quadro geral, observo que o **gasto total do Legislativo** manteve-se dentro das metas estabelecidas pelo artigo 29-A, inciso I, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Constituição Federal, pois correspondeu a **5,38%** da receita efetivamente arrecadada pelo Município no exercício anterior.

Foi respeitado o limite imposto pelo § 1º do já citado artigo, eis que o dispêndio com a **folha de pagamento (43,10%)** foi inferior a 70% da receita realizada.

A Câmara também atendeu ao limite estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/00, pois destinou **2,25%** da receita corrente líquida do Município às **despesas com pessoal e reflexos**.

No que se refere aos gastos com combustíveis (R\$ 5.252,50), a constatação de redução dos dispêndios em 23,94% em relação ao ano anterior, bem como a notícia de cessação das condições que ensejavam pagamento de adicionais de insalubridade aos servidores responsáveis pelo abastecimento, permitem relevar a falta de transparência dos gastos, com **recomendação** para que a Origem estabeleça rigoroso controle de modo a demonstrar a economicidade e o atendimento do interesse público.

E, diante da ausência de caracterização de prejuízos ao erário, considero que as outras falhas, podem ser relevadas, sem prejuízo das recomendações ao final deste voto.

Por tudo o que foi exposto, voto pela **irregularidade** das contas anuais, referentes ao exercício de **2021**, da **Câmara Municipal de Cubatão**, com base no artigo 33, inciso III, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93.

À margem da decisão, determino que se expeça **ofício** ao Legislativo, via sistema eletrônico, com as seguintes recomendações:

- implemente efetivamente o controle interno e elimine falhas que impeçam seu regular funcionamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- adote procedimento de devolução dos duodécimos não utilizados com periodicidade mensal ou bimestral, na forma do Comunicado SDG nº 26, de 15 de maio de 2023;
- efetue com fidedignidade os lançamentos relacionados a empenhos de subsídios;
- observe as regras da lei de licitações;
- observe as determinações constitucionais e legais relacionadas à transparência;
- observe a fidedignidade dos dados enviados ao Sistema Audesp;
- atenda às Recomendações e Instruções desta Corte.

É de bom alvitre alertar o responsável de que a reincidência de falhas da espécie poderá ensejar a rejeição de futuros demonstrativos.

Excetua-se desta decisão os atos porventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

E, por fim, arquivem-se definitivamente os expedientes eletrônicos referenciados. Fica também autorizado o arquivamento, quando oportuno, deste processo.

Eis o meu voto.