



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



SEGUNDA CÂMARA

SESSÃO DE 07/02/2023

ITEM 122

122 TC-004001.989.20-1

Câmara Municipal: Paulínia.

Exercício: 2020.

Presidente: Antônio Miguel Ferrari.

Advogado(s): Claudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610), Thais Galvão de Alencar Rodrigues (OAB/SP nº 264.282), Thiago Carvalho de Moura Lopes (OAB/SP nº 273.721) e outros.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-3.

Fiscalização atual: UR-3.

População do Município:	106.776 habitantes.
Número de Agentes Políticos:	15 vereadores.
Execução Orçamentária:	Devolução de R\$ 1.814.732,01 = 5,45%% do valor bruto repassado
Despesa Total do Legislativo: (CF, artigo 29-A, caput)	2,28% da receita tributária ampliada do exercício anterior (limite 6,00%).
Gastos com Folha de Pagamento: (CF, artigo 29-A, § 1º)	56,68% da receita efetivamente realizada (limite 70,00%).
Gastos com pessoal: (LRF, artigo 20, III)	1,94% da receita corrente líquida (limite 6,00%).
Remuneração dos Agentes Políticos:	Em ordem.
Encargos Sociais:	Em ordem formal.
Restrições de Último Ano de Mandato: (LRF, artigos 21, parágrafo único, e 42)	Atendidas

Cuidam os autos da prestação de contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE PAULÍNIA**, relativas ao exercício de 2020.

A instrução inicial, a cargo da Unidade Regional de Campinas (UR-3), em relatório contido no evento nº 15.203, consignou as seguintes ocorrências:

Item A.2 – Planejamento dos Programas e Ações do Legislativo: Falta de indicadores transparentes e claros entre os resultados dos programas e das metas das ações. Falta de coerência de metas (uma vez que não há indicativos de medida – percentual, m² etc.) com a própria ação realizada. Não evidenciada relação direta entre os indicadores dos programas e as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



metas das ações, não sendo possível relacionar o resultado alcançado pelas metas descritas com os recursos financeiros utilizados.

Item A.3 – Controle Interno: Não houve regulamentação do sistema de controle interno da Câmara Municipal no exercício fiscalizado, descumprindo os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem como artigo 54, parágrafo único, e artigo 59, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e também do artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte. Atuação sem definição clara de sua estrutura e de critérios específicos a serem seguidos. Não obstante se trate de município de grande porte, o sistema de controle interno é composto por servidora que não possui formação em grau superior. Os servidores nomeados para as atribuições atinentes ao sistema de controle interno não exercem suas funções com exclusividade. Os responsáveis pelo sistema de controle interno não possuem acesso imediato aos relatórios e decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. O Sistema de Controle Interno não utiliza como referência para suas verificações e análises as Instruções nº 01/2020 e também não utilizada a ferramenta *PUSH* do Tribunal de Contas – “Sistema de Acompanhamento e Notificações de Relatórios, Processos e Comunicados”. Foi inobservado o Comunicado SDG nº 35/2015 – Sistema de Controle Interno. Não existe dotação orçamentária prevista para o Sistema de Controle Interno que, desta forma, não dispõe de recursos específicos para a execução de suas atividades, sendo dependente de eventuais recursos repassados ou destinados pelo gestor a seu critério, o que inviabiliza o adequado planejamento do setor.

Item B.1.1 – Repasses Financeiros Recebidos e Devolução: No exercício de 2020 o gasto mostrou-se 8,82% maior, atingindo o montante de R\$ 31.485.267,99.

Item B.1.2 – Resultados Financeiro, Econômico e Saldo Patrimonial: Déficit econômico de R\$ 405.885,14.

Item B.4.1 – Despesa de Pessoal: A despesa *per capita* da Câmara Municipal de Paulínia, se comparada à de alguns municípios também abrangidos pela fiscalização da Unidade Regional de Campinas e com quantitativo populacional próximo (como Valinhos e Itatiba), mostra-se a maior dentre eles. Se comparada com município de Ourinhos, que possui população quase idêntica, e mesmo número de Vereadores, a despesa *per capita* da Câmara Municipal de Paulínia mostrou-se quase 270% maior que a do município de Ourinhos. Em outro comparativo com o município de Itatiba, a despesa *per capita* mostra-se inferior a menos da metade da apresentada pela Câmara de Paulínia, sendo certo ainda que seu quadro de pessoal possuía, somados os cargos efetivos e comissionados, menos da metade do quadro da Câmara Municipal de Paulínia.

Item B.5.1 – Quadro de Pessoal: Falta de fidedignidade no quadro de pessoal informado pela edilidade e constante do sistema AUDESP no tocante à quantidade de cargos efetivos e em comissão. Não foi prestada informação correta ao Sistema AUDESP quanto às vagas preenchidas relativas aos cargos eletivos. Nomeação de 16 servidores em comissão para cargos cujas atribuições não se coadunam com o previsto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal e inobservando a jurisprudência deste Tribunal e do TJSP. 13 servidores comissionados sem formação em grau superior, inobservando a jurisprudência deste Tribunal e do TJSP. Propomos a comunicação ao Ministério Público do Estado de São Paulo do apontado neste item do relatório para as providências que entender pertinentes.

Item B.5.1.2 – Pagamento de Abono a Servidores: Ausência de critérios objetivos previstos em lei que justifique o pagamento de abono aos servidores (no montante de R\$ 1.385.000,00 em 2020), e inobservando a Jurisprudência deste Tribunal e do TJSP. Propomos a comunicação ao Ministério Público do Estado de São Paulo do apontado neste item do relatório para as providências que entender pertinentes.

Item B.5.1.3 – Adicional por Participação em Licitação: Não obstante a lei municipal vincule o pagamento, na maior parte das vezes, à efetiva participação em licitação, verificamos que o adicional foi pago indistintamente, em todos os meses, descumprindo especificamente os incisos II e III da Lei Municipal nº 3.546/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Item B.5.1.4 – Horas Extras: Pagamento injustificado de horas extras, em todos os meses do ano (4.597 horas e montante de R\$ 278.835,98 em 2020). Justificativas para pagamentos de horas extras, s.m.j., insuficientes, já que o volume de horas pagas é incompatível com o número de sessões nos diversos meses do ano. Inobservância da Jurisprudência deste Tribunal e do TJSP.

Item B.5.2.4.1 – Vereadores: Dentre todos que possuem dívida oriunda do exercício da Vereança, apenas um deles firmou acordo e vem cumprindo o ajuste.

Item B.6.1 – Adiantamentos: Realização de despesas sem comprovação de pesquisa prévia de preços.

Item B.6.2 – Bens Patrimoniais: A última reavaliação de bens móveis foi realizada em 01/05/2012 e, de bens imóveis, em 27/07/2015.

Item C.1 – Licitações: Não observado o prazo previsto no inciso IV do § 2º do artigo 21, restando inobservada, por conseguinte, a forma da contagem insculpida no § 3º do mesmo artigo 21 da Lei Federal nº 8.666/93. Contratação de empresa sem comprovação de regularidade fiscal. Falta de justificativa para abertura de certame e falta de indicação clara do valor estimado da contratação pretendida. Pesquisa prévia deficitária. Produtos adquiridos por valor superior à média estimada, não restando demonstrada a vantagem econômica para a Administração. Aglutinação de objeto e exigência que acabaram por comprometer a competitividade no certame.

Item D.1 – Cumprimento de Determinações Constitucionais e Legais Relacionadas à Transparência: Falta de regulamentação própria a respeito do acesso à informação.

Item D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp: Divergências verificadas entre os dados da Origem e aqueles informados ao Sistema AUDESP.

Item E.2 – Denúncias/ Representações/ Expedientes: Procedência dos fatos narrados nos Expedientes TC-20993.989.20 e TC-20934.989.20, em relação à licitação. Despesa com pagamento de conserto de veículo da Câmara Municipal de Paulínia que se envolveu em acidente, sendo que não houve instauração de processo administrativo para apuração de eventual responsabilidade do servidor – condutor do veículo, sendo os gastos arcados pela Câmara, com descumprimento da hipótese prevista no §6º do artigo 37 da Constituição Federal.

Item E.3 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: Não atendimento de recomendações desta C. Corte de Contas.

Subsidiaram o exame das contas, os seguintes Expedientes:

TC-020934.989.20-3 TC-020993.989.20-1 (arquivados)	HR PAV Construtora Eireli e Noroeste Empreendimentos Eireli comunicam possíveis irregularidades, no âmbito da Câmara Municipal de Paulínia, no Pregão Presencial nº 04/2020, objetivando a contratação de serviços terceirizados e continuados de limpeza, arrumação e organização, com fornecimento de mão de obra, materiais e produtos de limpeza e higiene, utensílios, máquinas e equipamentos, bem como serviços de copa com fornecimento de mão de obra, como também, serviços de recepcionistas a serem prestados nas dependências internas e externas da Câmara, por um período de 12 (doze) meses.
	A matéria foi abordada no item C.1 do laudo de inspeção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Os resultados obtidos pela Câmara Municipal e os principais aspectos de sua gestão no exercício foram assim demonstrados pela Unidade de Fiscalização:

▪ **Transferências Financeiras**

Ano	Previsão Final	Repassados (Bruto)	Resultado	% Repasse	Devolução	% Devolução
2016	R\$ 26.000.000,00	R\$ 26.000.000,00	R\$ -		R\$ 215.155,41	0,83%
2017	R\$ 27.000.000,00	R\$ 30.000.000,00	R\$ 3.000.000,00	11,11%	R\$ 4.603.863,55	15,35%
2018	R\$ 34.300.000,00	R\$ 34.300.000,00	R\$ -		R\$ 6.001.462,07	17,50%
2019	R\$ 33.000.000,00	R\$ 33.000.000,00	R\$ -		R\$ 4.067.011,93	12,32%
2020	R\$ 33.300.000,00	R\$ 33.300.000,00	R\$ -		R\$ 1.814.732,01	5,45%
2021	R\$ 35.700.000,00					

▪ **Despesas Legislativas**

População do Município	106.776	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	R\$ 1.383.301.379,89	
Percentual máximo permitido	6,00%	
Valor permitido para repasses	R\$ 82.998.082,79	
Total de despesas do exercício	R\$ 31.485.267,99	2,28%

▪ **Gastos com Folha de Pagamento**

Transferência total da Prefeitura	R\$ 33.300.000,00
Inativos pagos com orçamento do Legislativo	R\$ 1.133.122,02
Transferência líquida	R\$ 32.166.877,98
Despesa total com folha de pagamento	R\$ 19.366.781,35
Inativos pagos com orçamento do Legislativo	R\$ 1.133.122,02
Despesa com folha de pagamento	R\$ 18.233.659,33
Despesa com folha ÷ Transferência líquida	56,68%
Percentual máximo	70,00%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



▪ **Despesas com Pessoal**

Período	Dez 2019	Abr 2020	Ago 2020	Dez 2020
% Permitido Legal	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%
Gasto Informado - A	R\$ 23.395.422,09	R\$ 23.381.619,76	R\$ 23.340.634,91	R\$ 24.528.986,58
Inclusões da Fiscalização - B				
Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		R\$ 23.381.619,76	R\$ 23.340.634,91	R\$ 24.528.986,58
Receita Corrente Líquida - E	R\$ 1.260.516.126,48	R\$ 1.246.588.792,18	R\$ 1.217.638.502,47	R\$ 1.265.615.660,64
Inclusões da Fiscalização - F				
Exclusões da Fiscalização - G				
Receita Corrente Líquida Ajustada - H		R\$ 1.246.588.792,18	R\$ 1.217.638.502,47	R\$ 1.265.615.660,64
% Gasto Informado A/E	1,86%	1,88%	1,92%	1,94%
% Gasto Ajustado - D/H		1,88%	1,92%	1,94%

▪ **Quadro de Pessoal**

Natureza do cargo/emprego	Quant. Total de Vagas		Vagas Providas		Vagas Não Providas	
	Ex. anterior	Ex. em exame	Ex. anterior	Ex. em exame	Ex. anterior	Ex. em exame
Efetivos	80	80	52	54	28	26
Em comissão	53	53	53	53		
Total	133	133	105	107	28	26
Temporários	Ex. anterior		Ex. em exame		Em 31.12 do	Ex. em exame
Nº de contratados						

No exercício, a Fiscalização registrou que houve a nomeação de 22 servidores em comissão, destacando que as atribuições de 16 cargos não possuíam características de direção, chefia e assessoramento, sendo 06 (seis) Assessores de Gabinete, 02 (dois) Assessores Legislativos e 08 (oito) Assessores Parlamentares.

Também consignou que as atribuições dos cargos em comissão foram definidas pelas Leis Municipais nºs 3.336/2013 e 3.719/2019, anotando que o requisito de escolaridade foi alterado para nível superior nesse último diploma normativo.

Demais disso, apontou a existência de 13 postos de livre provimento ocupados por servidores sem formação em grau superior de ensino, tendo em vista a possibilidade de nomeação de pessoas com nível médio de escolaridade até a edição da Lei Municipal nº 3.719/2019, denotando que as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



atribuições dos cargos não exigem os conhecimentos e habilitações técnicas de determinada área de conhecimento, sendo inobservado o disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

Notificado¹ o Responsável (evento nº 23), os pedidos de dilação de prazo² (evento nº 45) foram deferidos.

O Legislativo apresentou justificativas e documentação correspondente (eventos nºs 33 e 35), defendendo, em síntese, a regularidade dos demonstrativos.

Em suas alegações, registrou a adoção de medidas corretivas sobre as falhas apontadas no que se refere a planejamento, controle interno, realização de horas extras por servidores e fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp.

Nessa perspectiva, alegou que as diretrizes e metas foram estabelecidas, com o advento da Resolução nº 273/2021, sendo que o planejamento orçamentário, em 2020, foi realizado dentro dos limites constitucionais.

No que tange ao controle interno, destacou a aprovação do Projeto de Lei nº 55/2021 objetivando sua implementação, além de considerar que não haveria servidor sem ensino superior nesse setor.

Em relação às horas extras, assinalou que houve regulamentação, com a Resolução nº 274/2021, cujo diploma normativo estabeleceu requisitos para sua realização, não havendo pagamento a esse título no mês de abril de 2021.

Quanto ao abono concedido, disse que está sendo discutida sua constitucionalidade, no âmbito do Processo nº 2279418-71.2020.8.26.0000, ressaltando que não houve liminar de suspensão de pagamento ou decisão final

¹ Despacho publicado no DOE de 11/05/21.

² Despacho publicado no DOE de 11/06/21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



sobre a matéria, com o intuito de defender a validade e a vigência da norma questionada.

Em relação aos procedimentos licitatórios, consignou que o Departamento Jurídico da Câmara reiterou todas as recomendações realizadas no exercício.

O Responsável também ofertou justificativas e documentação correspondente (evento nº 50), defendendo a regularidade dos demonstrativos, além de se reportar, ao longo de sua explanação, às alegações apresentadas, anteriormente, pela Câmara Municipal, sobre algumas objeções apontadas no laudo de inspeção.

De início, buscou demonstrar que o Legislativo auxiliou a Prefeitura no combate à pandemia com os recursos de que dispunha, como espaços físicos, tecnologia de informação e servidores, desenvolvendo ações em conjunto com a Secretaria Municipal de Saúde, ao enumerar a realização de “live” e reunião virtual para esclarecer a população sobre as medidas tomadas pelo Município e testagem de servidores, vereadores e funcionários das empresas terceirizadas.

Quanto ao planejamento, disse que assumiu a Presidência em outubro de 2019, e, sob esse aspecto, considerou que seria razoável o período de 02 (dois) anos para o desenvolvimento de projetos com o devido êxito, além de se reportar ao crescimento da pandemia, que exigiu adequação à nova situação, diante de sua imprevisibilidade.

No que tange ao controle interno, anunciou a aprovação da Lei Municipal nº 3.886, de 01 de junho de 2021, com vistas à sua efetiva normatização, sendo que a objeção envolvendo a nomeação de servidora foi temporária, tendo em vista que a ocupante do cargo de controladora se encontrava em licença saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sobre o gasto de pessoal, em relação ao comparativo efetuado pela Fiscalização com a despesa “per capita” do Legislativo, consignou que os limites estabelecidos em lei foram atendidos, ressaltando que a arrecadação de Paulínia seria superior aos demais Municípios apontados.

Em relação aos cargos de livre provimento, alegou que houve alteração das atribuições com a edição da Lei Municipal nº 3.719/2019, além de procurar justificar a existência de comissionados sem formação em grau superior.

Invocou, para tanto, as disposições do artigo 11 do referido diploma legal, ao consignar que as novas exigências de escolaridade produziram efeitos a partir da próxima Legislatura.

Sobre o pagamento de abono aos servidores, disse que o aumento verificado em comparação com o ano anterior se deve à inclusão das rescisões ocorridas no período e ao acréscimo de 02 (dois) servidores efetivos no quadro de pessoal.

Quanto ao adicional impugnado, assinalou que o servidor que atua como membro da comissão exerce a função, mesmo que não ocorra efetivamente a sessão de licitação.

Ressaltou, a esse respeito, que cabe à comissão a expedição de atos, decisões, publicações, juntadas de documentos ao processo, no que tange à fase externa da licitação, independentemente do número de sessões realizadas, em vista do que dispõe a Lei nº 8.666/1993, sendo responsável o Pregoeiro após a publicação do edital.

Quanto às horas extras, a despeito da redução no valor desembolsado em 2020 em função da pandemia, sustentou a necessidade do seu pagamento, diante da sobrecarga de trabalho, em decorrência do afastamento de funcionários que faziam parte do grupo de risco.

Sobre as inconsistências apontadas em relação aos registros de descanso semanal remunerado, alegou equívoco no lançamento em 28 de fevereiro, em função da data de aniversário da cidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Também disse que não houve desconto em 18 e 20 de março, diante da suspensão de várias atividades, em razão do Ato da Mesa nº 02/2020, inclusive legislativas, consignando a realização de serviço, quando possível, por teletrabalho ou com revezamento de servidores.

No que se refere aos adiantamentos, alegou que não houve realização de pesquisa prévia, tampouco apontamento deste Tribunal nesse sentido, argumentando que foi dada continuidade aos serviços que vinham sendo executados.

Quanto às licitações, também buscou defender a regularidade dos procedimentos realizados.

Assinalou, sobre o Convite nº 06/2020, que a empresa vencedora do certame deixou de ser contratada por não ter apresentado a documentação exigida, sendo o ajuste celebrado com a classificada em segundo lugar, por estar apta para contratação.

Em relação ao Convite nº 09/2020, pontuou a necessidade de alteração do piso externo, tendo em vista que o acabamento seria a finalização da obra.

Consignou, quanto ao Convite nº 11/2020, que a nova pactuação estabelecia a necessidade de 02 (dois) brigadistas, com escala de revezamento 12x36, alegando que não houve disparidade de valores, tendo em vista a contratação anterior.

No tocante ao Pregão Presencial nº 02/2020, entendeu que houve economia, diante da média dos valores globais dos orçamentos apresentados e do total contratado.

Sobre o Pregão Presencial nº 04/2020, questionou a objeção à aglutinação de serviços distintos, considerando que a contratação se trata de mão de obra terceirizada, de atividade meio, não havendo, no seu entender, óbice à realização da licitação por preço global.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Alegou que o TCU realizou licitações para a contratação do objeto, de forma aglutinada, por preço global, em exercícios posteriores ao precedente citado pela Fiscalização.

Assinalou que houve representação impugnando a aglutinação dos serviços de limpeza, copa e recepção em procedimento único, sendo que esta Corte considerou intempestiva para o seu processamento sob o rito de exame prévio de edital.

Também disse que não houve apontamento nesse sentido em contratações anteriores realizadas, tampouco na representação analisada, por este Tribunal, em sede de exame prévio, no âmbito do processo TC-017356.989.20-0.

Demais disso, afirmou que foi retificada a exigência estabelecida no item 20.3 do edital, sendo reaberto o prazo legal, dando a devida publicidade.

Por fim, ressaltou que se trata de licitação de valor elevado e muito concorrida, pontuando, com base nas atas do certame, que as desclassificações foram justificadas.

Sob o enfoque econômico e financeiro, a **Assessoria Técnica** (evento nº 61.1) opinou pela regularidade.

Quanto ao déficit econômico, assinalou, após analisar os demonstrativos contábeis do exercício, que o resultado negativo decorreu de variações patrimoniais não relacionadas a desequilíbrio orçamentário ou situação financeira deficitária.

Também propôs recomendações, dentre as quais se destacam, a necessidade de o Legislativo consignar, em seu planejamento, dotação orçamentária específica para a atividade de controle interno, além de promover as devidas reavaliações dos bens patrimoniais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em relação às despesas, considerou pertinente a realização de estudo acerca dos fatos que motivaram os descompassos apontados em relação a outros Legislativos de Municípios de porte e características semelhantes, a fim de identificar boas práticas de gestão que possam ser implementadas, visando ao pleno atendimento do princípio constitucional da economicidade.

Os autos transitaram pela **Chefia da ATJ** (evento nº 61.2).

MPC (evento nº 66) opinou pela irregularidade.

Considerou, para tanto, as falhas que comprometeram a atuação do sistema de controle interno, cargos comissionados com nível de escolaridade incompatível com sua natureza, desacertos verificados em licitações e objeção aos pagamentos de abono, gratificação por participação em comissão licitatória e horas extras a servidores.

SDG (evento nº 83) também se manifestou pela desaprovação dos demonstrativos.

Pontuou, nessa perspectiva, a reincidência das falhas verificadas no quadro de pessoal.

Também reputou, para fins de reprovação das contas, o pagamento indevido de abono mensal e de horas suplementares realizadas de forma habitual e contínua.

Por fim, as últimas contas da **Câmara Municipal de Paulínia** foram assim apreciadas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Exercício	Processo	Decisão	
2019	TC-005653.989.19-4	Em trâmite.	
2018	TC-005312.989.18-9	Em trâmite.	
2017	TC-006267.989.16-8	Em trâmite.	
2016	TC-005077.989.16-8	Irregulares	2ª Câmara. Sessão de 01/09/20. Conselheiro Relator Dimas Ramalho. Acórdão publicado no DOE de 09/10/20. Trânsito em julgado em 04/11/20.
2015	TC-001063/026/15	Regulares com ressalva	1ª Câmara. Sessão de 26/09/17. Conselheiro Relator Renato Martins Costa. Acórdão publicado no DOE de 21/10/17. Trânsito em julgado em 16/11/17.
2014	TC-002899/026/14	Regulares com ressalva	2ª Câmara. Sessão de 06/12/16. Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, na condição de Relator. Acórdão publicado no DOE de 24/01/17. Trânsito em julgado em 15/02/17.

É o relatório.

GC-CCM-32



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



SEGUNDA CÂMARA

SESSÃO DE: 07/02/2023 **ITEM Nº 122**

Processo: TC-004001.989.20-1.

Assunto: Contas Anuais da Câmara Municipal de Paulínia.

Exercício: 2020.

Responsável: Antônio Miguel Ferrari.

Advogados: Thais Galvão de Alencar Rodrigues (OAB/SP nº 264.282), Thiago Carvalho de Moura Lopes (OAB/SP nº 273.721) e Claudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610).

Instrução: Unidade Regional de Campinas (UR-3).

População do Município:	106.776 habitantes.
Número de Agentes Políticos:	15 vereadores.
Execução Orçamentária:	Devolução de R\$ 1.814.732,01 = 5,45%% do valor bruto repassado
Despesa Total do Legislativo: (CF, artigo 29-A, <i>caput</i>)	2,28% da receita tributária ampliada do exercício anterior (limite 6,00%).
Gastos com Folha de Pagamento: (CF, artigo 29-A, § 1º)	56,68% da receita efetivamente realizada (limite 70,00%).
Gastos com pessoal: (LRF, artigo 20, III)	1,94% da receita corrente líquida (limite 6,00%).
Remuneração dos Agentes Políticos:	Em ordem.
Encargos Sociais:	Em ordem formal.
Restrições de Último Ano de Mandato: (LRF, artigos 21, parágrafo único, e 42)	Atendidas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. QUADRO DE PESSOAL. CARGOS EM COMISSÃO OCUPADOS POR SERVIDORES SEM ESCOLARIDADE DE NÍVEL SUPERIOR. DESCUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÃO DESTE TRIBUNAL. INDEVIDOS PAGAMENTOS DE ABONO, GRATIFICAÇÕES E HORAS EXTRAS A SERVIDORES DO LEGISLATIVO. IRREGULARIDADE.

VOTO

Verifica-se que a Câmara Municipal de Paulínia atendeu, no exercício em exame, aos limites financeiros constitucionais, segundo o apurado na instrução processual.

Nessa perspectiva, as despesas legislativas corresponderam a 2,28% da receita tributária ampliada do exercício anterior.

Em relação aos gastos com a folha de pagamento, a Edilidade alcançou o patamar equivalente a 56,68% da receita efetivamente realizada no exercício em exame.

O valor despendido no pagamento dos subsídios da vereança também respeitou os limites constitucionais, não sendo praticada revisão geral anual no exercício aos agentes políticos.

Os encargos sociais estão formalmente em ordem.

Considerando os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se que os gastos com pessoal atingiram 1,94% da receita corrente líquida.

Quanto às restrições fiscais de último ano de mandato, óbices não foram apontados na instrução.

Cumprir registrar, de antemão, a existência de falhas apontadas no laudo de inspeção que podem ser relevadas, comportando a expedição de recomendações, com vistas à sua adequação legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nesse sentido, cabe à Edilidade rever o planejamento de suas ações, com o detalhamento de sua programação orçamentária e o correspondente delineamento de metas e indicadores, de modo a permitir a aferição do resultado obtido no exercício, considerando a planificação dos valores transferidos pelo Executivo e de suas despesas na execução de atividades legislativas, a demandar a observância dos artigos 1º, § 1º, e 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000.

A Câmara Municipal deve envidar esforços administrativos no aprimoramento da transparência e se ater à qualidade das informações prestadas eletronicamente, tendo em vista as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, o seu artigo 48, cabendo a adoção de providências visando ao efetivo cumprimento da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Compete ao Legislativo aperfeiçoar a escrituração dos seus registros, diante das imperfeições indicadas nos itens B.6.2 e D.2 do laudo de inspeção atinentes à contabilização de suas despesas e bens patrimoniais, a fim de preservar a fidedignidade contábil e sua correta evidenciação, em cumprimento aos ditames da Lei Federal nº 4.320/1964, considerando o Plano de Contas do Setor Público (PCASP), com base nas normas prescritas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

E a Câmara Municipal deve redobrar a atenção no sistema de controle interno, visando ao pleno atendimento das disposições estabelecidas no artigo 74 da Constituição Federal e das diretrizes delineadas no Comunicado SDG nº 32/2012.

Também cabe aprimorar os procedimentos de controle dos recursos aplicados sob o regime de adiantamento, comportando especial cuidado na formalização documental das despesas de pequeno valor, sobretudo, no que se refere às pesquisas de preço, de modo a demonstrar a adequação dos gastos com o praticado no mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Ademais, a Edilidade deve adotar as medidas necessárias visando a apuração de eventual responsabilidade funcional de servidor, mediante instauração de processo administrativo, frente às despesas realizadas no conserto de veículo oficial, em decorrência de acidente automobilístico.

Quanto às licitações, cumpre ao Legislativo observar as disposições da legislação de regência, podendo ser relevadas as impropriedades apontadas no item C.1 do laudo de inspeção.

Em relação ao Convite nº 06/2020³, a inobservância do prazo estabelecido no artigo 21 da Lei nº 8.666/93 não causou prejuízo, como consignado pela Fiscalização, tendo em vista que as empresas convidadas participaram do certame.

Embora tenha sido detectada, na instrução da matéria, a existência de documento válido para comprovação da regularidade fiscal da contratada, a Edilidade deve atentar para que o atendimento do requisito de habilitação seja demonstrado, documentalmente, na formalização do procedimento licitatório, com a apresentação de correspondente certidão emitida em data anterior à efetiva contratação, cujo ajuste foi celebrado ao valor de R\$ 130.610,31 (evento nº 15.146).

Também, nesse contexto, comporta o devido cuidado na apresentação de justificativas para a abertura de certame, considerando a objeção apontada no Convite nº 09/2020⁴.

Demais disso, a elaboração da pesquisa de preço nos certames realizados pela Câmara Municipal deve ser aprimorada, diante das imperfeições detectadas no laudo de inspeção, a contemplar, sobretudo, outros meios referenciais para estimar o custo do objeto a ser contratado, a fim de afastar eventuais distorções na aferição do valor praticado no mercado.

³ Objeto: contratação de empresa especializada em engenharia para construção/demolição de sala de áudio e vídeo no Plenário da Câmara Municipal, com ampliação de área.

⁴ Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de retirada de concreto e respectiva regularização para receber piso de granito, incluindo a instalação, o fornecimento de todo material e a mão de obra necessários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Também compete ao Legislativo atentar para a motivação dos atos praticados em certame licitatório, dada a objeção apontada no Pregão Presencial nº 02/2020 de que houve a contratação de alguns gêneros alimentícios em patamar superior à média orçada (quanto ao açúcar refinado e ao café em pó, excetuando o café em grão), em ajuste celebrado com a empresa Reserva Natural Indústria e Comércio Eireli ME (itens 1, 2 e 6), ao valor de R\$ 17.077,84, ao se comparar ao total estimado de R\$ 15.606,60 para esses produtos, como destacado pela Fiscalização, cabendo evidenciar, por conseguinte, as razões de aceitabilidade dos preços pactuados, em vista do que prescreve o artigo 4º, inciso VII, da Lei Federal nº 10.520/2002.

Nesse contexto, observa-se que o instrumento convocatório estabeleceu ao Pregoeiro, dentre outras atribuições, a incumbência de comparar os preços apresentados com os de mercado, ou de licitações anteriores, utilizando-se de pesquisa realizada, ou de outros meios possíveis para a correspondente verificação (item 9.17 do edital – fls. 10 do evento nº 15.159), comportando, nesse sentido, recomendação para que a Edilidade demonstre a vantajosidade da contratação.

No que tange ao Pregão Presencial nº 04/2020, é de se consignar, inicialmente, que o contrato decorrente (R\$ 1.359.016,32) foi celebrado em valor inferior ao estimado (R\$ 1.888.742,86), segundo o apurado pela Fiscalização, sem registrar objeção, no entanto, ao referido objeto (prestação de serviços de limpeza, copa e recepcionistas) nas contas dos últimos exercícios.

Oportuno assinalar, de todo modo, que este Tribunal apreciou contratação realizada anteriormente pelo Legislativo (Concorrência Pública nº 02/2016 e Contrato nº 21/16 de 01/09/16), cuja instrução fiscalizatória não registrou apontamento sobre a aglutinação de serviços ora questionada, sendo aprovada⁵ a matéria, no âmbito dos processos TC-007916.989.17-1, TC-016182.989.17-8 e TC-008691.989.17-2 (1ª Câmara – Sessão de 05/06/18), no

⁵ Acórdão publicado no DOE de 11/07/18. Trânsito em julgado em 02/08/18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



que se refere ao procedimento licitatório, ajuste pactuado, termo aditivo e ao acompanhamento de sua execução.

Nessas condições, comporta a Câmara Municipal rever o procedimento de contratação adotado no exercício (Pregão Presencial nº 04/2020), no tocante à aglutinação de serviços, considerando, a despeito das prescrições do artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, sobretudo, as novas disposições estabelecidas no artigo 47, inciso II e § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021⁶, que reforçam a necessidade de avaliar a possibilidade de parcelamento na especificação do objeto.

No mais, sobre a exigência questionada, nota-se que restou alterada a cláusula, em decorrência do decidido por este Tribunal, em sede de exame prévio, no julgamento da representação tratada, no âmbito do TC-017358.989.20-0⁷, na Sessão Plenária de 05/08/20, sendo determinada a adequação do edital para direcionar apenas ao vencedor do certame a obrigação de apresentação de prova do registro no Serviço Especializado em Engenharia de Segurança em Medicina do Trabalho – SESMT, isentando eventuais desobrigados pelas normas regulamentadoras.

Nesse sentido, tendo em vista que houve o registro de propostas de 19 licitantes credenciadas (fls. 02/03 do evento nº 15.177), sendo que a inabilitação de empresas decorreu, no curso do certame, em razão do descumprimento de outros requisitos, cabe ao Legislativo, de todo modo, aperfeiçoar a redação do edital em futuros procedimentos licitatórios, na hipótese de a referida exigência for estabelecida.

⁶ Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

[...]

II – do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I – a responsabilidade técnica;

II – o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

⁷ Acórdão publicado no DOE de 11/08/20. Trânsito em julgado em 01/09/20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Finalizada a análise das objeções apontadas nas licitações efetuadas no exercício e ressaltando a necessidade de que seja redobrada a atenção no que tange ao aperfeiçoamento da estimativa do custo do objeto a ser contratado, visando à redução dos gastos legislativos, passo a examinar esse tema de importante relevo.

A esse respeito, cumpre registrar, como detectado no item B.1.1 do laudo de inspeção, que as despesas realizadas pela Câmara Municipal, no exercício de 2020, aumentaram 8,82%, ao atingir o montante de R\$ 31,485 milhões, seguindo trajetória de crescimento que ora se observa, em termos nominais, nos últimos anos (R\$ 28,298 milhões, em 2018, e R\$ 28,932 milhões, em 2019).

Nessa perspectiva, é pertinente pontuar, considerando o apurado no item B.4.1 do laudo de inspeção sobre os dispêndios “per capita” com pessoal, que o patamar alcançado pela Edilidade (gasto de R\$ 258,21 por munícipe) se apresentou acima do detectado em outros Órgãos Legislativos de porte semelhante (gastos “per capita” de R\$ 127,55, R\$ 100,42 e R\$ 70,67, em Valinhos, Itatiba e Ourinhos, respectivamente), cuja situação ganhou o devido realce da Assessoria Técnica, em sua manifestação:

Nada obstante, entendo ser de extrema importância o alerta da fiscalização quanto ao descompasso do gasto da Câmara Municipal de Paulínia em relação a outros Poderes Legislativos de municípios de porte e características semelhantes, uma vez que sinaliza a existência de uma possível oportunidade de aprimoramento da gestão financeira do Órgão.

Dessa forma, em homenagem ao princípio constitucional da economicidade, proponho que seja recomendado à Origem que realize um estudo acerca dos fatos que motivaram os descompassos apontados pela inspeção, buscando identificar eventuais boas práticas de gestão que possam, porventura, ser implementadas no Legislativo de Paulínia, visando o pleno atendimento ao citado princípio.

Sob tais circunstâncias, é de se enfatizar que, no exercício de 2020, a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Paulínia (quadro de pessoal com 133 cargos existentes – 80 efetivos, sendo 54 ocupados, e 53 em comissão, todos preenchidos) se mostrou elevada, em comparação a outras Edilidades de Municípios de porte equivalente ou maior, em termos populacionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Município	População	Vereadores	Quadro de Pessoal			Total
			Cargos	Efetivos	Em Comissão	
Paulínia	106.776	15	Existentes	80	53	133
			Ocupados	54	53	107
			Cargos	Efetivos	Em Comissão	Total
Leme ⁸	104.346	17	Existentes	29	23	52
			Ocupados	27	23	50
			Cargos	Efetivos	Em Comissão	Total
Ourinhos ⁹	114.352	15	Existentes	42	29	71
			Ocupados	34	20	49
			Cargos	Efetivos	Em Comissão	Total
Itatiba ¹⁰	122.967	17	Existentes	32	42	74
			Ocupados	23	24	47
			Cargos	Efetivos	Em Comissão	Total
Botucatu ¹¹	148.130	11	Existentes	32	03	35
			Ocupados	31	03	34
			Cargos	Efetivos	Em Comissão	Total
Pindamonhangaba ¹²	170.132	11	Existentes	33	17	50
			Ocupados	28	16	44

Nesse contexto, considerando o comparativo aqui delineado com outras Edilidades, diante dos aspectos suscitados pela Fiscalização na avaliação das despesas do Legislativo, entendo pertinente endereçar recomendação, quanto ao dimensionamento do tamanho de seu quadro de pessoal, para que reavalie as reais necessidades da população, a bem amparar o exercício institucional da Câmara de Vereadores, tendo em vista o porte do Município e os princípios que norteiam a Administração Pública, frente às prescrições do artigo 37, “caput” e incisos II e V, da Constituição Federal, bem como do artigo 111 da

⁸ TC-003875.989.20-4.

⁹ TC-003964.989.20-6.

¹⁰ TC-003925.989.20-4.

¹¹ TC-003917.989.20-4.

¹² TC-003965.989.20-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Constituição do Estado, a fim de reduzir o quantitativo de cargos de sua estrutura funcional, inclusive em relação aos postos de livre provimento.

Ademais, compete à Câmara Municipal observar às disposições constitucionais no que concerne às atribuições dos cargos em comissão apontados no item B.5.1 do laudo de inspeção (Assessor Parlamentar, Assessor Legislativo e Assessor de Gabinete), a fim de demonstrar a compatibilidade das atividades desempenhadas ao exercício de funções de direção, chefia e assessoramento.

Por outro lado, verifica-se que a reincidente ocupação em comissão de postos por servidores com grau de escolaridade incompatível com as atribuições dos cargos, em descumprimento de recomendação desta Corte, dispõe de força suficiente para a reprovação das contas em análise.

Vale anotar, a esse respeito, que a Lei Municipal nº 3.719, de 14 de agosto de 2019¹³ (evento nº 15.34), a despeito de ter estabelecido a exigência de escolaridade de nível superior aos comissionados, permitiu que o aludido requisito fosse cumprido, quanto aos cargos ocupados de livre provimento de Assessor Legislativo, Assessor Parlamentar e Assessor de Gabinete, a partir da próxima legislatura, excetuando-se novas nomeações, deixando o Legislativo de atender os preceitos constitucionais, além de ferir o princípio da impessoalidade.

No exercício de 2020, nota-se a permanência de 13 comissionados, sem a correspondente comprovação de escolaridade de nível universitário, como apontado na instrução, cuja postura adotada pela Câmara Municipal não se coaduna com o recomendado, por este Tribunal, nas contas de 2015 (TC-001063/025/15), para que fosse exigida “de todos os ocupantes de cargos em comissão escolaridade de nível superior, nos termos do Comunicado SDG nº 32/2015”.

¹³ Art. 11 – As novas exigências de escolaridade realizadas pelo artigo 2º desta Lei, quanto aos empregos em comissão de Assessor Legislativo, Parlamentar e de Gabinete, produzirão efeitos a partir da próxima legislatura, contudo, aplicar-se-ão imediatamente às novas nomeações, como no caso de exoneração seguida de nova nomeação durante a presente legislatura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nesse sentido, assim se pronunciou a SDG, corroborando manifestação do MPC, a esse respeito:

Todavia, Excelência, em que pesem tais aspectos, as falhas verificadas no Quadro de Pessoal ensejam o juízo negativo dos presentes demonstrativos.

Isto porque este e. Tribunal vem, ao longo dos anos recomendando para que o Legislativo de Paulínia promova adequação do seu quadro de pessoal, sem que fosse atendido. A instrução dos autos demonstrou que a Edilidade manteve 13 cargos comissionados sem exigência de nível superior para suas ocupações, em afronta à recomendação expedida nos demonstrativos de 2015 (TC-1063/026/15 – trânsito em julgado em 16/11/2017).

Ainda que a Lei Municipal nº 3.719/2019 tenha passado a exigir a formação superior para o provimento de todos os cargos em comissão a partir da próxima legislatura, ou seja, providência que somente produzirá efeitos em data posterior ao do exercício em exame, assim como o d. Ministério Público de Contas, creio que a falha não deve se relevada, caracterizando reincidência no cometimento de prática já condenada por esta E. Corte em exercícios anteriores.

Também comprometem a regularidade dos demonstrativos, a indevida concessão de vantagens a servidores e o injustificado pagamento pelo exercício de horas extraordinárias.

Quanto ao abono mensal de R\$ 1.000,00 concedido aos servidores, a Fiscalização apurou que o Legislativo despendeu, em 2020, a importância de R\$ 1,385 milhão no seu pagamento, apontando a ausência de critério objetivo que justificasse o desembolso, tendo em vista o que dispõe a Lei Municipal nº 3.346, de 18 de novembro de 2013¹⁴.

¹⁴ Art. 1º Ficam concedidos os seguintes direitos pecuniários aos servidores da Câmara Municipal de Paulínia, sob qualquer regime jurídico e qualquer natureza de provimento, e em qualquer carga horária de trabalho:

- I – a partir de 1º de outubro de 2013 um abono provisório no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais);
- II – a partir de 1º de outubro de 2014 um abono provisório no mesmo valor do acima previsto, cumulativo com aquele;
- III – a partir de 1º de outubro de 2015 um abono provisório no mesmo valor do acima previsto, cumulativo com aquele; e
- IV – a partir de 1º de março de 2016, um abono provisório no mesmo valor do acima previsto, cumulativo com aquele.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nota-se que os pagamentos retratados na instrução fiscalizatória não se coadunam com o interesse público e as exigências do serviço, em vista do que prescreve artigos 128¹⁵ e 144¹⁶ da Constituição do Estado, como bem destacado pelo MPC, em sua manifestação:

No entanto, tal dispêndio não é concedido *pro labore faciendo* ou *propter laborem*, ou seja, visa, única e exclusivamente, aumentar o salário do servidor, independentemente do serviço prestado, ou mesmo sem que haja a contraprestação de um serviço especial, adicional ou extraordinário.

Salienta-se que as vantagens de qualquer natureza só podem ser instituídas por lei, e quando atendam, efetivamente, ao interesse público e às exigências do serviço; por conseguinte, tal gratificação/abono contraria o artigo 128 da Constituição Paulista, de modo que compete à Edilidade adotar as medidas cabíveis visando cessar imediatamente referido benefício.

Nesse sentido, compete à Câmara Municipal cessar, de imediato, o pagamento do abono impugnado.

Vale registrar, ademais, que o pagamento do aludido abono estabelecido aos servidores do Município de Paulínia (Lei Municipal nº 3.345, de 18 de novembro de 2013¹⁷) foi questionado, judicialmente, sendo reconhecida sua inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça, no âmbito do Processo nº 2279418-71.2020.8.26.0000, como verificado na transcrição de parte da ementa do referido julgado¹⁸:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Ajuizamento pelo Procurador Geral de Justiça contra a concessão de abonos provisórios

¹⁵ Artigo 128 – As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

¹⁶ Artigo 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

¹⁷ Artigo 1º - Ficam concedidos os seguintes direitos pecuniários aos servidores públicos municipais, integrantes da administração direta, autárquica e fundacional pública, sob qualquer regime jurídico e qualquer natureza de provimento, que trabalhem em carga horária de 40 (quarenta) horas semanais ou em cargas horárias especiais, inferiores por imposição de legislação nacional disciplinadora de profissões, e em valor proporcional aos servidores sob cargas horárias inferiores instituídas em legislação municipal:

- I – a partir de 1º de outubro de 2013 um abono provisório no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais);
- II – a partir de 1º de outubro de 2014 um abono provisório no mesmo valor do acima previsto, cumulativo com aquele;
- III – a partir de 1º de outubro de 2015 um abono provisório no mesmo valor do acima previsto, cumulativo com aquele; e
- IV – a partir de 1º de março de 2016, um abono provisório no mesmo valor acima do previsto, cumulativo com aquele.

¹⁸ Relator: Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 30/06/21; Data de Registro: 13/07/21; Trânsito em julgado: 02/02/22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



e de Natal para os servidores ativos, inativos e pensionistas do Município de Paulínia, instituídos pelas Leis nºs 3.345/2013, 3.480/2015 e 3.596/2017 – BONIFICAÇÃO – Concessão de abonos 'provisórios' entre 2013 e 2016 como forma de complementação remuneratória e da fixação de outro a ser pago todo dia 20 de dezembro de cada ano – Verbas que não ostentam vantagem permanente incorporável ou de caráter indenizatório individual, mas forma de superar obstáculos legais e orçamentários para a concessão de reajuste remuneratório ou implantação de plano de carreira – Extensão, também, não permitida aos servidores inativos e seus pensionistas – Violação dos princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público – Interpretação dos artigos 111, 128 e 144 da Constituição do Estado e da Súmula Vinculante nº 55 do Supremo Tribunal Federal – Precedentes deste Órgão Especial – MODULAÇÃO – Necessidade de modulação de efeitos na forma do artigo 27 da Lei 9.868/99 para se evitar insegurança jurídica e a repetição de valores percebidos deste 01/10/2013, segundo a lei mais antiga objurgada – Situação de atribuição de efeitos 'ex tunc', porém, assegurada a irrepetibilidade – Ação julgada procedente, com modulação.

Somado a isso, destaca-se o reprovável pagamento de gratificações a membros da Comissão de Licitação no exercício, sem que tenha sido evidenciada a contraprestação efetiva do serviço prestado, uma vez que não houve a realização de certames licitatórios em alguns meses do ano de 2020 (março, abril, maio, outubro e dezembro), segundo o apurado pela Fiscalização, sendo efetuado o desembolso de R\$ 40.904,52, nos termos do item B.5.1.3 do laudo de inspeção.

Nesse sentido, e diferentemente do alegado pelo Responsável em sua manifestação defensiva, a concessão de gratificação deve satisfazer as exigências do serviço e ser condizente ao interesse público, considerando as balizas estabelecidas, sobretudo, pelo artigo 128 da Constituição do Estado, de modo a legitimar o seu pagamento.

Nessas condições, e como evidenciado nas fichas financeiras apresentadas (evento nº 15.40), o pagamento mensal estabelecido a membros da Comissão de Licitação, com base nas disposições do artigo 2º, incisos I, II, III e parágrafo único, da Lei Municipal nº 3.546, de 19 de maio de 2017¹⁹, deve ser

¹⁹ Art. 2º Os valores das gratificações a serem concedidas aos servidores nomeados serão os seguintes:

I – Presidente e Membros Titulares da Comissão de Licitações da Câmara Municipal: R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) mensais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



revisto, cabendo ao Legislativo estabelecer critérios claros e objetivos para concessão do benefício de gratificação para os seus membros, pregoeiro e equipe de apoio, de modo a evitar o desembolso inadequado de valores, em vista do que restou retratado pela Fiscalização.

Por fim, é de se ressaltar que as alegações defensórias apresentadas não foram suficientes para afastar as objeções apontadas na instrução fiscalizatória no que se refere ao pagamento de horas extras aos servidores do Legislativo.

Oportuno assinalar que não restou esclarecida a quantidade de horas computadas sob o regime de sobrejornada, as quais foram realizadas no decorrer de todo o exercício, remanescendo sem justificativa plausível a amparar a demanda de serviço o seu pagamento, considerando o número de sessões legislativas ocorridas no período, cujo cenário de desconformidade foi bem retratado pelo MPC em sua manifestação:

Ainda no campo das impropriedades, tem-se, pagamento de horas suplementares de forma habitual e contínua, vez que foram realizadas em 2020, aproximadamente, 4.597 horas extras pelos servidores, correspondente a um gasto anual de R\$ 278.835,88, medida antieconômica e configuradora de acréscimo remuneratório indevido (evento 15.203, fls. 20/28).

[...]

Outrossim, importa ressaltar que as horas extras foram realizadas todos os meses, basicamente, por ocupantes dos cargos de agente de serviços, adjunto legislativo, motorista e telefonista, como bem elucida a d. Fiscalização (evento 15.203, fl. 20). Aliás, conforme recorte a seguir, percebe-se divergências entre a quantidade de horas suplementares realizadas e a demanda de serviço, a exemplo do mês de fevereiro em que houve, aproximadamente, 1000 horas bônus e com apenas 01 sessão, em total dissonância com o verificado no mês de junho que teve 111 horas extras para um total de 05 sessões.

II – Pregoeiros da Câmara Municipal: R\$ 500,00 (quinhentos reais) por pregão efetivamente realizado;

III – Equipe de Apoio ao Pregoeiro da Câmara Municipal: R\$ 300,00 (trezentos reais) por membro, limitado a 03 (três) membros por pregão efetivamente realizado.

[...]

Parágrafo único. Caso o servidor seja designado simultaneamente como membro da Comissão de Licitações, Pregoeiro, Equipe de Apoio ou Controle Interno, deverá optar, expressamente, sob qual atividade pretende perceber a gratificação referida na presente Lei, ficando vedada a percepção cumulativa da gratificação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Mês/2020	Horas extras prestadas (50%)	Horas extras prestadas (100%)	Sessões realizadas
janeiro	-	186,77	01 sessão
fevereiro	916,22	59,29	01 sessão
março	897,17	77,40	06 sessões em 05 dias (no dia 24/03 houve 02 sessões)
abril	601,86	25	4 sessões em 02 dias (nos dias 03 e 30/04 houve 02 sessões em cada dia)
maio	523,87	34,32	01 sessão
junho	111,05	44,23	05 sessões em 04 dias (no dia 24/06 houve 02 sessões)
julho	146,32	-	03 sessões
agosto	94,07	-	02 sessões
setembro	170,50	93,93	04 sessões em 03 dias (no dia 29/09 houve 02 sessões)
outubro	225,02	57,95	02 sessões
novembro	130,88	63,03	02 sessões
dezembro	76,59	61,00	05 sessões em 04 dias (no dia 08/12 houve 02 sessões)

Obs.: Considerando a justificativa apresentada, destacamos acima as maiores disparidades entre horas extras realizadas e sessões realizadas no mês.

Mas não é só. Segundo dados extraídos do Sistema AUDESP (eventos 15.41/15.52), em alguns meses, servidores receberam valores muito próximos a título de pagamento de horas extras. A agravar, em 2020, devido à pandemia de COVID-19, houve redução dos trabalhos presenciais, sendo boa parte dos serviços realizados de forma remota, de modo que não foi possível averiguar a marcação de ponto dos servidores para aferição das horas suplementares, tudo em detrimento da economicidade, razoabilidade e transparência.

E, nesse contexto, adquire importância a ausência de informações sobre servidores do Legislativo que estiveram em trabalho remoto, as quais foram requisitadas pela Fiscalização, prejudicando o exame, sobre esse enfoque, no que concerne às horas extras realizadas no período, como registrado no item B.5.1.4 do laudo de inspeção:

Não bastassem as ponderações supra, conveniente lembrar que o exercício de 2020 foi um ano atípico, marcado pela pandemia que acabou por restringir, em alguns períodos, o comparecimento de servidores em seus locais de trabalho, obrigando-os ao trabalho remoto, sendo certo que questionamos a Câmara Municipal de Paulínia quanto a esse fato específico, a fim de que nos fosse informado quais servidores fizeram o trabalho remoto, com indicação do nome, cargo e período(s) de afastamento/home office [...]

Ocorre que, em resposta, apenas nos foi informado que a partir de 17 de março foi dado cumprimento a Decretos Municipais e Atos da Mesa da Câmara, sendo-nos apresentados os documentos encartados nos Arquivos 25 e 25.1, e apenas em relação aos Procuradores da Câmara Municipal de Paulínia foi dada informação específica quanto ao teletrabalho, não sendo informado, de forma individualizada, quanto aos demais servidores, quais e em que períodos estiveram em trabalho remoto, apenas mencionando, de forma genérica, que houve revezamento, nos termos do artigo 6º do Ato de Mesa nº 02/2020 [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Desta forma, restou prejudicada análise mais acurada a respeito das horas extras realizadas pelos servidores.

Vale registrar, de plano, que se trata de ocorrência grave, sendo inadmissível a Câmara Municipal deixar de apresentar informações necessárias à execução das atividades de fiscalização desenvolvidas por este Tribunal, em sede de controle externo, no exercício pleno de suas competências constitucionais.

Ante o exposto, voto pela **irregularidade** das contas da **Câmara Municipal de Paulínia**, relativas ao exercício de 2020, com fulcro no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, exceção feita aos atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Recomendo, ainda, à Câmara Municipal de Paulínia que:

- Aprimore o planejamento de suas ações, de modo a viabilizar a aferição do resultado obtido em decorrência da execução de sua programação orçamentária;
- Assegure a efetividade da transparência fiscal, observando a fidedignidade dos registros contábeis em sua escrituração;
- Aperfeiçoe o sistema de controle interno, de modo a assegurar o exercício de seus fins institucionais;
- Promova a apuração de eventual responsabilidade funcional, diante dos valores despendidos no conserto de veículo oficial, em decorrência de acidente automobilístico;
- Aprimore a realização de pesquisas de preço, de modo a demonstrar a adequação dos gastos efetuados sob regime de adiantamento com o valor praticado no mercado;
- Observe as disposições da legislação de regência quando da realização de despesas mediante procedimento de licitação, cabendo aperfeiçoar, sobretudo, a estimativa do custo do objeto a ser contratado, com vistas à diminuição dos gastos legislativos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Providencie a adequação e redução do seu quadro de pessoal;
- Regularize as atribuições dos cargos em comissão, observando os preceitos constitucionais, e promova a ocupação dos postos de livre provimento por servidores com escolaridade de nível superior;
- Cesse o pagamento do abono impugnado;
- Implemente efetivos procedimentos de controle e racionalização no gerenciamento de despesas, no âmbito do Legislativo, revendo os critérios utilizados para a concessão de gratificações e pagamento de horas extraordinárias.

Demais disso, cópia desta decisão deverá ser enviada ao Ministério Público Estadual, para as medidas de sua alçada.

A Fiscalização deverá verificar o cumprimento das correções anunciadas e a observância das recomendações consignadas no âmbito desta decisão.

Transitada em julgado a decisão e cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, arquivem-se os autos.

GC-CCM-32