



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Segunda Câmara

Sessão: 12/11/2013

**34** TC-002826/026/11 – CONTAS ANUAIS

**Câmara Municipal:** Estância Balneária de Caraguatatuba.

**Exercício:** 2011.

**Presidente(s) da Câmara:** Wilson Agnaldo Gobetti.

**Advogado(s):** Rodolfo César Conceição e Flavio Rodrigues Nishiyama.

**Acompanha(m):** TC-002826/126/11.

**Procurador(es) de Contas:** Letícia Formoso Delsin.

**Fiscalizada por:** UR-7 – DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-7 – DSF-II.

#### **Despesas:**

Totais do Legislativo (até 6%): 6,12<sup>1%</sup>

Folha de pagamento (até 70%): 69,05%

Pessoal (até 6%): 2,11%

#### Relatório

Em exame, as contas apresentadas pela Mesa da **Câmara Municipal de Caraguatatuba**, relativas ao exercício de **2011**, fiscalizadas pela equipe técnica da Unidade Regional de São José dos Campos.

As principais ocorrências registradas no laudo de fiscalização são as seguintes:

#### **Limites Constitucionais à Despesa Legislativa**

- descumprimento ao artigo 29-A da Constituição Federal.

#### **Execução Contratual**

Contrato 02/2011 – serviços de digitalização de contrato original (R\$ 75.000,00): aditamento<sup>2</sup> sem qualquer justificativa.

Contrato 01/2011 – reforma de telhado (R\$ 77.965,00): aditamento<sup>3</sup> considerado irregular ante a previsibilidade dos serviços acrescidos que deveriam ter sido contemplados no projeto básico inicial

#### **Pessoal**

- manutenção de cargos em comissão, cujas atribuições não

<sup>1</sup> Índice considerado quando do julgamento das contas da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba - TC 1284/016/11.

<sup>2</sup> R\$ 15.000,00.

<sup>3</sup> R\$ 19.428,00.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

possuem características de direção, chefia e assessoramento.

#### **Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal**

- não atendimento às recomendações do Tribunal, no que concerne aos cargos em comissão.

Notificado, o responsável apresenta defesa.

Sobre a infringência ao disposto no artigo 29-A, inciso II, da Constituição Federal, pondera, a princípio, que a edilidade passou por duas situações emblemáticas em 2011, quais sejam: a edição da Emenda Constitucional nº 58/09, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2010 e o aumento da população do município.

No primeiro caso, porque a Emenda determinou envios menores aos poderes legislativos municipais de todo o país. No caso de Caraguatatuba, então contemplada com 8% dos recursos tributários, passou a receber 1% a menos, e sua receita caiu para 7%.

No caso do aumento populacionou, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, teria apurado 100.840 moradores na cidade, fazendo com que a Câmara Municipal perdesse mais 1% de repasse, pois ultrapassando os 100 mil habitantes, a despesa, que já havia sido reduzida para 7%, foi reduzida logo em seguida para 6%.

Depois, em relação ao orçamento propriamente dito, afirma que a edilidade arrecadou em 2010 o montante de R\$ 6.435.952,46 a título de dívida ativa tributária, somente o principal, sem computar multas e juros de mora, sendo que essa importância não foi acrescida no somatório das receitas tributárias que delimitou o valor em dinheiro do orçamento da Câmara Municipal em 2011.

Assim, somada a importância da dívida ativa tributária com os demais ingressos tributários de 2010, tem-se o total de R\$155.042.982,56.

O valor máximo que a Câmara Municipal poderia ter despendido em 2011 seria de R\$ 9.302.578,96 (6%). A Câmara



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Municipal de Caraguatatuba, por sua vez, despendeu R\$ 9.223.743,85, conforme aponta o próprio Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Logo, o gasto foi de 5,95%, bem abaixo do limite legal de 6%.

Portanto, no seu entendimento, não houve qualquer violação ao limite Constituição imposto pelo artigo 29-A da Constituição Federal.

Ja no caso da reforma do telhado, o objeto foi a substituição do telhado PRINCIPAL do prédio da Câmara Municipal de Caraguatatuba. Após a execução em sua totalidade, verificou-se a necessidade da substituição do telhado do Anexo I do mesmo prédio, em razão das fortes chuvas ocorridas no período. A possibilidade legal do acréscimo de 24,91% dos serviços foi atestada pela Assessoria Jurídica, que aprovou o aditamento por preencher os requisitos legais contidos no artigo 65, parágrafo 10 da Lei 8.666/93.

Posteriormente, por meio do expediente TC 17730/026/13, o atual gestor, vereador José Mendes de Souza Neto encaminha documentação pertinentes à questão alusiva ao Quadro de Pessoal, comunicando a criação e extinção de diversos cargos em comissão, conforme a publicação da Resolução 167, de 22 de janeiro de 2013 e da Resolução nº 168, de 06 de fevereiro de 2013.

A Resolução 167/2007 criou os seguintes cargos em comissão: 01 cargo de Assessor de Plenário; 05 cargos de Assessor Parlamentar; 05 cargos de Assessor Político; 10 cargos de Assessor das Comissões; 01 cargo de Assessor da Mesa Diretoria; e 03 cargos de Assessor Especial da Presidência.

Por outro lado, mencionado documento informa que atendendo à decisão judicial, relativamente à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 0403475-50.2010, foram extintos os seguintes cargos em comissão: Assessor de Gabinete; Assistente de Gabinete (6); Coordenador Parlamentar (3); Condutor Parlamentar (4); Assessor Político Adjunto (10); Assessor Parlamentar Adjunto (10); Repcionista (1); Auxiliar Técnico Especial (1); Assessor Jurídico Especial (02); Assessor de Produção Legislativa



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

(1); Assessor Jurídico Adjunto Legislativo (1); Assessor de Controle Processual (1) e Assessor Técnico Legislativo (1).

Por meio da Resolução 168/13, foram extintos os seguintes cargos criados pela resolução 167/13: Assessor de Plenário; Assessor de Comissões (10); Assessor da Mesa Diretora; Assessor Especial da Presidência (3), além dos criados por resoluções anteriores: Assistente de Comunicação; Auxiliar de Gabinete; e Assessor Técnico Especial.

A mesma Resolução determina que o cargo de Assessor Parlamentar II será extinto na vacância.

Com todas essas medidas entende que o quadro de pessoal da Câmara foi regularizado.

Esse entendimento teve o apoio da Assessoria Técnica Jurídica, de sua Chefia e do Ministério Público de Contas.

Subsidiou o exame dos autos o TC-002826/126/11 que cuida do Acompanhamento da Gestão Fiscal.

Contas anteriores:

2010	TC 002168/026/10	em andamento
2009	TC 001058/026/09	regular
2008	TC 000414/026/08	irregular

É o relatório.

rcbnm



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Voto

TC-002826/026/11

A Câmara Municipal de Caraguatatuba atendeu ao limite estabelecido pelo artigo 20, III, "a", da Lei Complementar nº 101/00, pois destinou 2,11% da receita corrente líquida do Município às despesas com pessoal e reflexos.

A edilidade também observou o limite imposto pelo § 1º do artigo 29-A da Constituição Federal, eis que o dispêndio com a folha dos servidores foi inferior a 70% da receita realizada.

A execução orçamentária manteve-se equilibrada, os encargos sociais foram recolhidos regularmente, os livros e os registros estão em ordem, bem assim os setores de Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais.

A remuneração dos agentes políticos atendeu à lei de fixação e às determinações estabelecidas no inciso XI do artigo 37 e no artigo 29, VI, "d", e VII, ambos da Constituição federal.

No que diz respeito às falhas registradas pela fiscalização, acolho os argumentos encaminhados em relação ao item "Execução Contratual", na medida em que a origem conseguiu demonstrar que os aditamentos então impugnados foram realizados de acordo com a Lei Federal 8.666/93.

A questão alusiva aos cargos em comissão já foi objeto de recomendação quando da análise das contas da edilidade relativas aos exercícios de 2008 (TC 414/026/08) e de 2009 (TC 1058/026/09). Uma vez que os v. Acórdãos datam respectivamente de 30/08/2011 e de 12/07/2012, afasta-se a hipótese de reincidência. Além disso, a origem demonstra que editou resoluções para adequar seu Quadro de Pessoal.

A eficácia das medidas saneadoras adotadas se fará sentir por ocasião da análise das contas da Câmara relativas ao exercício de 2013.

Não obstante todos esses aspectos, pesa em desfavor dos demonstrativos da edilidade a questão alusiva aos gastos totais da Câmara.

Consoante interativa jurisprudência da Casa, trata-se de irregularidade que mesmo isolada é motivo suficiente para inquinar por completo a gestão em apreço.

No caso dos autos, a despesa total da Câmara, no exercício, ultrapassou o limite fixado pelo artigo 29-A,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

inciso II, da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pela Emenda à Constituição nº 58/2009.

Sobre isso, lembro apenas, que este e. Tribunal, com vistas a bem orientar seus jurisdicionados acerca dos novos percentuais de despesas então estabelecidos no mencionado dispositivo constitucional, divulgou em 29/9/2009 o seguinte comunicado:

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro último, cumpre tanto às Prefeituras e em especial às Câmaras Municipais observância à redução dos novos percentuais de gastos dessas Câmaras, de tal modo que na apreciação das propostas orçamentárias operem-se as necessárias adequações em função da vigência a contar de 1º de janeiro de 2010.*

Destaco, ainda, ser improcedente a pretensão da origem de ver incluídos no cálculo da receita tributária ampliada de 2010 os valores referentes à Lei Kandir.

Isso porque esta Corte há muito já não tem considerado válida a apropriação de tais receitas para efeitos do cálculo da transferência de recursos ao Legislativo, consoante orientação contida na Nota Técnica SDG nº 13<sup>4</sup> e a jurisprudência dominante deste e. Tribunal.

No entanto, embora os órgãos técnicos tenham registrado que o gasto total, em 2011, tenha correspondido a 6,17% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, vejo que esse índice deve ser revisto neste momento.

Senão, vejamos:

O artigo 29-A, inciso II da Constituição Federal prescreve que as despesas globais da Câmara de Vereadores dos Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes - que é o caso de Caraguatatuba - não podem ultrapassar 6% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º

<sup>4</sup> **NOTA TÉCNICA SDG N° 13**

"Matéria: Despesas do Poder Legislativo Municipal. Base de cálculo. Na apuração da base de cálculo das receitas sobre a qual será calculado o percentual de gastos do Legislativo, não incluir os valores referentes a multas e juros de mora por atraso no pagamento de tributos, dívida ativa tributária e Lei nº 87/96 (Lei Kandir)."



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição, efetivamente realizada no exercício anterior.

Sobre os registros da fiscalização em relação ao item Execução Contratual, explica o seguinte:

O convite n. 03/11, instaurado em janeiro/2011, destinou-se à contratação da digitalização de 200.000 páginas de documentos oficiais. O contrato foi assinado em 01/02/2011.

Após a execução em sua totalidade das 200.000 páginas digitalizadas (Leis, decretos, portarias, atas), indexadas e disponibilizadas no sistema desenvolvido pela própria empresa vencedora, "ArquivaMais", no "Site da Câmara Municipal, a administração verificou a possibilidade legal do acréscimo de 20% dos serviços, o que possibilitou na inclusão da digitalização de mais 43.000 páginas incluindo todos os projetos de lei arquivados na Secretaria da Câmara. O termo aditivo foi assinado 10/06/2011, ou seja, 04(quatro) meses após a assinatura do contrato inicial e foi celebrado com fundamento no artigo 65, § 1º da Lei 8.666/93.

A Assessoria Técnica, sob os enfoques econômicos e financeiros, não obstante tenha registrado aspectos positivos em seu parecer, entende que as contas estão comprometidas em virtude do não atendimento ao limite determinado no artigo 29-A, inciso II, da Constituição Federal.

Posto isso, opina pela irregularidade das contas da Mesa da Câmara de Caraguatatuba, relativas ao exercício de 2011, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar nº 709/93.

Quando do julgamento das contas da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba - TC-1284/026/11 - apreciada pela e. Segunda Câmara em 23/07/2012, houve a retificação dos cálculos então realizados pela fiscalização, para se agregar no somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

anterior, o valor correspondente à contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIPI.

O decidido tomou por base o reconhecimento pelo E. STF da natureza tributária de tal receita, conforme consignado no Recurso Extraordinário de Repercussão Geral nº 573.675/SC3, cuja ementa transcrevo em parte:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. [...]

I - Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública.

II - A progressividade da alíquota... que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva.

III - Tributo de caráter **sui generis**, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte.

IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

V - Recurso extraordinário conhecido e improvido". (g.n.) E, mais recentemente, em sessão de 12.03.13, a Segunda Turma assim decidiu no Agravo Regimental ao Recurso Extraordinário nº 724.104/SP4:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE. RE 573. 675-RG/SC. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE SE FUNDA EM PRECEDENTE FIRMADO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO CONTRÁRIO AO ENTENDIMENTO DESTA CORTE. CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO OBSTA A APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA. AGRAVO IMPROVIDO.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

I - Esta Corte, ao julgar o RE 573.675-RG/SC, de minha relatoria, reconheceu a repercussão geral do tema em exame e assentou que a contribuição **para custeio do serviço de iluminação pública** constitui, dentro do gênero tributo, um novo tipo de contribuição que não se confunde com taxa ou imposto.

II - Concluiu-se, ainda, pela possibilidade de se eleger como contribuintes os consumidores de energia elétrica, bem como de se calcular a base de cálculo conforme o consumo e de se variar a alíquota de forma progressiva, consideradas a quantidade de consumo e as características dos diversos tipos de consumidor.

III – A circunstância de o acórdão de origem se amparar em precedente firmado no julgamento de ADIN pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para assentar a inconstitucionalidade da contribuição em questão não obsta a aplicação, a este caso, do entendimento desta Corte sobre a matéria.

IV - Agravo regimental improvido.

Nesse sentido, se considerou que, não obstante a Secretaria do Tesouro Nacional consignar que contribuições para o custeio da iluminação pública não são receitas tributárias, a natureza jurídica assentada pelo Supremo Tribunal Federal prevaleceria sobre a classificação orçamentária adotada, inclusive porque a decisão mencionada referiu-se explicitamente à "Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP".

Nesse contexto, em pesquisa junto ao AUDESP (Pentaho) se apurou que a COSIP para 2010 alcançou o montante de R\$ 1.597.082,85, o que levou a se refazer os cálculos conforme segue:

Valor utilizado pela Câmara (repasse menos devoluçãoq	R\$ 9.499.418,22
Despesas com inativos	R\$ 245.618,18
Subtotal	R\$ 9.253.800,04
Receita Tributária ampliada do exercício anterior	R\$ 151.200,457,86
Precentual resultante	6,12%

Dessa forma, registro que a Câmara Municipal de Caraguatatuba despendeu o correspondente a 6,12% do somatório da receita tributária e das transferências



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, ainda em infringência ao que estabelece o artigo 29-A, inciso II da Constituição Federal.

Ressalto, por oportuno, que essa mesma irregularidade motivou a rejeição das contas da Prefeitura desse mesmo ano, como também do exercício de 2008 do Legislativo local, albergadas nos autos do TC-414/026/08.

Por todo o exposto, não obstante os aspectos favoráveis que envolveram os demonstrativos da edilidade, mas diante da superação do limite fixado pelo artigo 29-A, inciso II, da Constituição Federal, voto pela **irregularidade** das contas apresentadas pela Mesa da Câmara Municipal de Caraguatatuba, relativas ao exercício de 2011, nos termos do artigo 33, inciso III, letra "b", da Lei Complementar nº. 709/1993.

Após o trânsito em julgado da decisão, oficie-se ao Ministério Público, encaminhando cópia do acórdão e de peças dos autos para conhecimento e adoção da medida que considerar cabível.

Outrossim, recomendo ao Chefe do Legislativo que:

- observe a Lei de Licitações nas aquisições que vier a realizar; e
- adote medidas necessárias de modo a prevenir a ocorrência de incorreções semelhantes.

É como voto.