



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 27/07/2022 – ITENS 41 e 42

RECURSO ORDINÁRIO

TC-013059.989.20-2 (ref. TC-005029.989.16-7)

Recorrente: Adeildo Heliodoro dos Santos – Ex-Presidente da Câmara Municipal de Cubatão.

Assunto: Contas Anuais da Câmara Municipal de Cubatão, relativas ao exercício de 2016.

Responsáveis: Aguinaldo Alves de Araújo e Adeildo Heliodoro dos Santos (Presidentes da Câmara).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no D.O.E. de 11-03-20, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alínea “b”, c.c. artigo 33, §1º, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa individual no valor de 160 UFESPs aos responsáveis, nos termos dos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, 101 e 104, incisos II e VI, do mesmo Diploma Legal.

Advogados: Wendell Heliodoro dos Santos, OAB/SP Nº 225.922; Adeildo Heliodoro dos Santos, OAB/SP Nº 184.259; Patrícia Luz da Silva Heliodoro dos Santos, OAB/SP Nº 266.537; Juan Moura da Silva, OAB/SP Nº 426.447; Valdirene Xavier de Melo Gadelho, OAB/SP Nº 188.400; Alessandro Henrique Framil, OAB/SP Nº 230.499; e Leila Maria Santos Framil, OAB/SP Nº 190.254.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalização atual: UR-20.

Sustentação oral proferida em sessão de 15-06-22.

RECURSO ORDINÁRIO

TC-009002.989.20-0 (ref. TC-005029.989.16-7)

Recorrente: Câmara Municipal de Cubatão.

Assunto: Contas Anuais da Câmara Municipal de Cubatão, relativas ao exercício de 2016.

Responsáveis: Aguinaldo Alves de Araújo e Adeildo Heliodoro dos Santos (Presidentes da Câmara).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no D.O.E. de 11-03-20, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alínea “b”, c.c. artigo 33, §1º, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa individual no valor de 160 UFESPs aos responsáveis, nos termos dos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, do mesmo Diploma Legal.

Advogados: Roberto Tácito de Faro Melo, OAB/SP Nº 041.996; Douglas Predo Mateus, OAB/SP Nº 150.811; Otávio Augusto Mania, OAB/SP Nº 186.588; Allan Vinicius de Moura, OAB/SP Nº 294.489; Kleber Alvarenga Campos Almeida, OAB/SP Nº 204.489; e Daniel José Feitosa Santos, OAB/SP Nº 429.489.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalização atual: UR-20.

Sustentação oral proferida em sessão de 15-06-22.



EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. MANUTENÇÃO DE REMUNERAÇÕES ACIMA DO TETO. GRATIFICAÇÕES. EFEITO CASCATA. LICENÇAS-PRÊMIOS. PAGAMENTO SEM OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. RECURSOS CONHECIDOS E NÃO PROVIDOS.

RELATÓRIO

Em Sessão de 04 de fevereiro de 2020, a Colenda Segunda Câmara deste E. Tribunal julgou irregulares as contas da Câmara Municipal de Cubatão, relativas ao exercício de 2016, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b”, e § 1º, da Lei Complementar nº 709/93.

A decretação de irregularidade da prestação de contas da Edilidade decorreu: da manutenção do pagamento de remunerações acima do teto para vários servidores; da edição de norma alterando os padrões de vencimentos para fazer substituir gratificação considerada inconstitucional (adicional de nível superior para servidores cuja formação universitária era requisito para investidura no cargo); da concessão de gratificações com efeito repique; indenização de licenças-prêmio para dezenas de servidores, com base em valores referenciais que extrapolavam o limite do teto remuneratório constitucional.

Foram aplicadas, ainda, multas individuais aos Sr. Aguinaldo Alves de Araújo e Sr. Adeildo Heliodoro dos Santos, no valor correspondente a 160 (cento e sessenta) UFESPs.

Inconformados com a supracitada Decisão, a Câmara Municipal de Cubatão e o ex-Presidente da Edilidade no exercício de 2016, Sr. Adeildo Heliodoro dos Santos (períodos de 26/10 a 28/10 e de 23/11 a 31/12), interpuseram os presentes Recursos Ordinários, que serão analisados em conjunto.

A Edilidade sustentou, quanto à manutenção de pagamentos acima do teto constitucional, que manejou todos os recursos possíveis em todos os processos judiciais que tratam do mesmo assunto, informando que o recurso paradigma relativo ao Tema nº 257/STF foi decidido apenas em 18/11/2015, com trânsito em julgado somente em 25/05/2016.



No tocante à alteração da remuneração dos servidores em compensação à gratificação julgada inconstitucional, arrazouo que inexistia dispositivo legal que impeça a aprovação de lei concedendo aumento real aos funcionários. Ademais, destacou que o aumento foi concedido em 2017 (Lei Municipal nº 3.812, de 06 de janeiro de 2017) e não no exercício em apreço (2016).

Sobre o pagamento de gratificações com efeito cascata, defendeu que a decisão combatida não especificou quais seriam esses adicionais, impossibilitando-a de se defender de modo satisfatório.

Em relação ao pagamento em pecúnia de licenças-prêmio acima do teto constitucional, esclareceu que durante a gestão do presidente Adeildo Heliodoro dos Santos foi expedida a Ordem de Serviço nº 11/2016, de 02 de dezembro de 2016, que determinou a aplicação do “abate-teto” quanto à parte excedente ao limite correspondente a três subsídios do Prefeito Municipal, podendo ser relevado o apontamento feito pela Fiscalização.

A apelante requereu, nesses termos, o conhecimento e provimento do presente Recurso Ordinário, para considerar regulares as contas da Edilidade relativas ao exercício de 2016.

O ex-Presidente, por sua vez, requereu o julgamento em separado dos ocupantes de cargo de Presidente da Câmara, solicitando a análise de sua conduta durante os períodos de 26/10 a 28/10 (03 dias) e 23/11 a 31/12/2016 (39 dias).

Repetiu, em suma, as razões recursais trazidas pela Edilidade e ressaltou diversas providências adotadas durante os 42 dias à frente do Poder Legislativo de Cubatão, inclusive sendo protocolizados 2 relatórios na Unidade Regional de Santos desta E. Corte, nos quais teria demonstrado e comprovado medidas efetivas: Ordem de Serviço estabelecendo teto para o pagamento em pecúnia das licenças-prêmio; normatização sobre o cálculo das licenças-prêmio, evitando a “prática imoral” (sic) de quem prestava serviços em uma função por até 4 anos e 11 meses e, faltando um mês para ingressar com o pedido de indenização, era indicado para Chefia ou Função Gratificada,

elevando indevidamente o valor a ser recebido ao patamar desse último salário; revisão de valores de diversos contratos, gerando economia ao erário municipal; regulamentação do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços; apresentação de projeto de lei determinando a exigência de nível superior para todos os cargos comissionados, etc.

Requereu, assim, o conhecimento e provimento do presente Recurso Ordinário, para considerar regulares as contas da Edilidade referentes ao período em que esteve à frente da Presidência da Câmara Municipal de Cubatão.

O D. *Parquet* de Contas opinou pelo conhecimento dos recursos e, no mérito, pelo não provimento.

A SDG entendeu que os argumentos recursais não foram suficientes para alterar o panorama processual, porquanto repisam, em sua essência, aqueles lançados em Primeira Instância e já rechaçados.

Os processos constaram da pauta de julgamentos da Sessão do E. Tribunal Pleno, realizada em 13 de abril de 2022, sendo dela retirados com retorno ao Gabinete.

A Câmara Municipal de Cubatão apresentou memoriais, que foram devidamente sopesados no Voto.

Os processos retornaram à pauta de julgamentos da Sessão do E. Tribunal Pleno realizada em 15 de junho de 2022, sendo dela retirados com retorno ao Gabinete em razão de sustentações orais efetuadas pelos Recorrentes, sendo as argumentações ofertadas devidamente sopesadas no Voto.

Este é o relatório.

ATT



VOTO PRELIMINAR

O v. Acórdão foi publicado no Diário Oficial do Estado de 11 de março de 2020 e os Recursos foram interpostos por partes legítimas nos dias 06 de março e 11 de maio do mesmo ano.

Tempestivos¹ e atendidos os demais requisitos processuais de admissibilidade, **deles conheço**, em preliminar.

¹ Nos termos dos Atos GP nº 05/2020 (que suspendeu, por período indeterminado, a tramitação e os prazos dos feitos de natureza jurisdicional, excetuadas representações que visem exame prévio de edital e medidas cautelares de qualquer natureza – publicado no DOE em 21/03/2020) e nº 08/2020 (que restabeleceu a fruição dos prazos processuais dos feitos jurisdicionais sujeitos à tramitação no meio eletrônico – publicado no DOE em 07/05/2020).

VOTO DE MÉRITO

Quanto ao mérito, tenho que as razões recursais não foram hábeis para alterar a situação processual na sua integralidade.

A decisão combatida julgou irregulares as contas do exercício de 2016 pelos seguintes motivos: manutenção do pagamento de remunerações acima do teto para vários servidores; edição de norma alterando os padrões de vencimentos para fazer substituir gratificação considerada inconstitucional (adicional de nível superior para servidores cuja formação universitária era requisito para investidura no cargo); concessão de gratificações com efeito cascata nas remunerações dos servidores beneficiados; e indenização de licenças-prêmio para dezenas de servidores, com base em valores referenciais que extrapolavam o limite do teto remuneratório constitucional.

No tocante ao requerimento para a apreciação em separado da prestação de contas, levando-se em conta o período em que cada responsável esteve à frente da Presidência da Edilidade, ratifico as ponderações feitas pelo D. *Parquet* de Contas no sentido de que esta E. Corte observa os princípios da unidade e anualidade das contas quando a gestão se dá sob a condução de mais de um administrador.

Em relação às remunerações acima do teto constitucional, embora as razões recursais tenham demonstrado que a Edilidade adotou as medidas recursais cabíveis nas liminares judiciais que determinavam a não adoção de redutor, entendo que a decisão combatida não deve ser alterada nesse quesito, porquanto é inegável que a Câmara ficou-se inerte após a decisão do E. Supremo Tribunal Federal sobre o tema², não peticionando, nos respectivos mandados de segurança, para requerer a cessação dos efeitos das liminares concedidas, uma vez que o julgamento pela E. Suprema Corte tem efeito vinculante sobre o Poder Judiciário.

Quanto ao precedente citado pela Edilidade em sustentação oral sobre o entendimento dado por esta E. Corte quando da apreciação das contas

² RE 609.381 – Tema 480 de Repercussão Geral – decisão publicada em 11/12/2014 e transitada em julgada em 08/04/2015; e RE 606.358 – Tema 257 de Repercussão Geral – decisão publicada em 07/04/2016 e transitada em julgada em



da Câmara Municipal de Bariri, verifiquei que apesar de se tratar da mesma matéria (remuneração acima do teto) as situações de fato são diferentes. No Poder Legislativo de Bariri o impacto de tal situação foi mínimo em comparação a Cubatão, porquanto se referia a apenas um servidor e o pagamento foi decorrente de decisão transitada em julgado, bem como tratou-se do único apontamento relevante naquela prestação de contas. Já no caso da Câmara Municipal de Cubatão não há decisão judicial definitiva (eram apenas liminares), envolvendo 4 servidores, havendo, ainda, outras relevantes irregularidades nos demonstrativos em exame.

Sobre o pagamento de gratificações com “efeito cascata”, a Fiscalização verificou que diversas gratificações concedidas foram incluídas na base de cálculo para outras gratificações gerando o efeito repique, em descumprimento ao artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal e às jurisprudências do E. STF e desta C. Corte de Contas.

Os recorrentes alegam que a r. Decisão combatida foi omissa na indicação de quais gratificações foram concedidas de forma irregular; entretanto, verifico que o Relatório de Fiscalização foi detalhado e listou de forma expressa quais eram os benefícios impugnados, inclusive com a elaboração de quadro analítico que reproduzo abaixo:

Gratificação		Descrição / Histórico	Fundamento Legal	Base de Cálculo
(A)	Adicional de Nível Superior (30%)³	Adicional concedido para os cargos cujo requisito exija nível superior.	Artigo 6º da Lei Municipal nº 2.037/92	Salário base do servidor
(B)	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 + (A)
(C)	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) + (B)
(D)	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) + (C)
(E)	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) + (D)

³ O pagamento do Adicional de Nível Superior foi realizado no período de janeiro a novembro/2016, sendo cessado na folha de pagamento de dezembro/2016, conforme exposto no item **D.3.3.** deste Relatório.



(F)	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 5º da Lei Municipal nº 3.472/11	Salário base + Incorporações + (A) + (B) + (C) + (D) + (E)
-----	-----------------------------	---	---	--

Embora a guerreada decisão não tenha listado as gratificações impugnadas, afigura-se evidente que se tratavam daquelas relacionadas no Relatório de Fiscalização.

No que concerne ao pagamento em pecúnia de licença-prêmio, a Unidade Regional de Santos verificou que a indenização do referido benefício foi calculada sobre a remuneração total dos servidores, sem a incidência do teto constitucional, o que resultou em indevida retribuição no montante de R\$ 309.433,59. Ressaltou, ainda, que a irregularidade já havia sido apontada nos Relatórios das contas anuais dos exercícios de 2014 (TC-002637/026/14) e 2015 (TC-0000801/026/15).

Sobre a argumentação de que foi expedida a Ordem de Serviço nº 11/2016, que determinou a aplicação do “abate-teto” para correção das irregularidades verificadas nos pagamentos das licenças prêmio, verifico que tal medida foi adotada somente em 02 de dezembro de 2016, não tendo efeitos no exercício em exame. Entretanto, ressaltou que tal medida foi sopesada em relação à multa aplicada ao Sr. Adeildo Heliodoro dos Santos, como será explicitado mais adiante.

Acerca da edição de norma alterando os vencimentos de alguns cargos para compensar a perda decorrente de gratificação considerada inconstitucional⁴, acolho as razões recursais apresentadas pelos Recorrentes no sentido de que não há qualquer impedimento legal para tal ato e que o regramento foi editado no exercício seguinte ao ora examinado (Lei nº 3.128, de 06 de janeiro de 2017).

Ademais, considero que a edição da impugnada norma regularizou a situação, tendo em vista que o adicional de nível superior concedido aos ocupantes de cargos cuja formação universitária era requisito

⁴ A saber: adicional de nível superior para servidores cuja formação universitária era requisito para investidura no cargo.



para investidura tratava-se, de fato, de complementação salarial. Assim, entendo possível afastar tal apontamento das razões de decidir.

Com relação à multa aplicada, verifico que o Sr. Adeildo Heliodoro dos Santos demonstrou a adoção de medidas, inclusive atestadas pela Fiscalização, dentro do curto período em que esteve à frente da Presidência da Edilidade⁵, para regularização de diversas impropriedades, tais como: proibição de pagamento de licenças-prêmio acima do teto constitucional; cálculo do valor da indenização pela média dos salários auferidos pelo Servidor no últimos 5 anos, de modo a coibir a “prática imoral” de indicação para Chefia ou Função Gratificada de servidor que estava prestes a ingressar com o pedido de Licença-Prêmio; revisão de valores de vários contratos, gerando economia ao erário municipal; aprimoramento da fiscalização sobre a execução contratual; edição de resolução regulamentando o Pregão Eletrônico e do Sistema de Registro de Preços; apresentação de projeto de lei para estabelecer exigência de nível superior para todos os cargos comissionados; pagamento de 13º Salário sem a incidência do adicional de 30% relativo à gratificação de nível superior, etc. Nesse diapasão, entendo possível afastar a multa aplicada ao senhor Sr. Adeildo Heliodoro dos Santos.

Nessas condições e acolhendo manifestação do D. Ministério Público de Contas e da SDG, **Voto pelo PROVIMENTO PARCIAL do Recurso Ordinário do ex-Presidente (TC-013059.989.20-2)**, apenas para excluir do v. Acórdão emitido no eTC-005029.989.16-7 a multa aplicada ao responsável, Sr. Adeildo Heliodoro dos Santos. Afasto das razões de decidir a questão relativa à norma municipal que alterou os vencimentos de alguns cargos com intuito de substituir gratificação considerada inconstitucional em ambos os recursos, ficando **IMPROVIDO** integralmente o da Câmara Municipal, posto mantida a irregularidade da matéria

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro

⁵ Períodos: 26/10 a 28/10 e de 23/11 a 31/12/2016.