

Processo nº:	TC- 6685.989.20
Câmara Municipal:	Guarujá
Presidente:	José Nilton Lima de Oliveira
Período:	01/01 a 31/12/2021
Exercício:	2021
Matéria:	Contas anuais

Em exame, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal, art. 33, II, da Constituição Estadual, e art. 2º, III, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, julgamento das contas em epígrafe.

Para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”¹:

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ	
População	324.977
Nº de Vereadores	17
Gasto Total	R\$ 41.342.176,96
Gasto per capita	R\$ 127,22
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
Superávit em relação à arrecadação municipal	95,88%

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro a seguir:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
Controle interno	PARCIALMENTE REGULAR
Encargos – Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Encargos – Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	SIM
Limites financeiros constitucionais – Atendido o limite de despesa total?	SIM
Limites financeiros constitucionais – atendido o limite percentual para a folha de pagamento	SIM
LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	1,82%
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional da despesa total com remuneração dos edis?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada?	NÃO

¹ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>.



Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de sessões extraordinárias?

NÃO

Registra-se, por oportuno, a situação dos últimos demonstrativos da Edilidade:

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2020	3990.989.20	Em trâmite	-
2019	5642.989.19	Em trâmite	-
2018	5301.989.18	Em trâmite	-
2017	6256.989.16	Em trâmite	-
2016	5066.989.16	Irregulares	
2015	818/026/15	Irregulares	
2014	2654/026/14	Irregulares	

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa e considerando as justificativas ofertadas pela Origem (eventos 43 e 53), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

Dentre as diversas irregularidades a inquinar as contas sob exame, destaca-se, uma vez mais, a **supervalorização orçamentária da Origem** (R\$ 55.250.000,00), que repercutiu na devolução de R\$ 12.479.104,06, equivalente a 22,59% do total recebido a título de duodécimos (evento 19.61, fls. 04/07).

O Legislativo busca afastar o desalinho aduzindo que os gastos realizados se encontram dentro dos limites fixados pela Constituição Federal e pelas normas complementares. Além disso, justifica que, em razão da pandemia de COVID-19, houve a drástica redução dos gastos (evento 43.1, fls. 06/07).

Todavia, conforme recorte do histórico repasses financeiros recebidos e respectiva devolução (evento 19.61, fl. 04)², o orçamento da Câmara, ao menos desde 2018, vem se destacando pelo desequilíbrio entre o planejamento e as reais demandas financeiras.

Ano	Previsão Final (A)	Repasados (Bruto) (B)	Resultado (B-A)	Devolução	Saldo para ex. seg.
			%	%	%
2018	R\$ 49.490.000,00	R\$ 45.725.133,99	-R\$ 3.764.866,01 -7,61%	R\$ 5.976.555,26 13,07%	
2019	R\$ 50.000.000,00	R\$ 50.000.000,00	R\$ - -	R\$ 6.473.229,27 12,95%	
2020	R\$ 52.200.000,00	R\$ 52.200.000,00	R\$ - -	R\$ 10.823.229,51 20,73%	
2021	R\$ 55.250.000,00	R\$ 55.250.000,00	R\$ - -	R\$ 12.479.104,06 22,59%	
2022	R\$ 62.000.000,00				

2



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcAcq

Nesse íterim, a receita oriunda dos repasses do Executivo suplantou excessivamente a efetiva despesa da Origem, contrariando o princípio da exatidão orçamentária: “[...] *as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle*”.

Com efeito, o desnecessário represamento de recursos propicia o embargo à execução de diversas políticas públicas essenciais para a população local, causando grave prejuízo ao interesse público, principalmente em momento de escassez notória e persistente como o atual.

Anota-se que a supervalorização orçamentária não se revela somente a partir da análise do passado, restando ainda mais evidenciada na medida em que, para o exercício seguinte, 2022, a despeito das reiteradas e crescentes sobras experimentadas nos períodos anteriores, a Câmara aumentou a previsão dos repasses financeiros para 12,22%, equivalente a R\$ 6.750.000,00, desprezando, portanto, qualquer possibilidade de ajuste orçamentário a patamares mais harmoniosos e pertinentes ao bom uso dos recursos públicos, daí porque a falha não compota relevação.

Por essa razão, a prática em comento é causa de rejeição dos demonstrativos, conforme, por exemplo, julgamento das contas anuais de 2015 da Câmara Municipal de Ribeirão Preto (TC-1084/026/15)³. No referido processo, a despeito do percentual de devolução duodecimal representar 5,07% (ao passo que aqui é da ordem de 22,59%), a ocorrência foi motivo de reprovação daqueles balanços, restando confirmada em sede recursal⁴, cujo trânsito em julgado data de 29/01/2020.

³ O reincidente apontamento da fiscalização quanto à superestimativa de previsão orçamentária sequer foi justificado pela Câmara Municipal, ainda que a devolução de duodécimos tenha representado 5,07% dos repasses recebidos, revelando melhora, se comparado com os exercícios anteriores (18,99% em 2013 e 18,21% em 2014), o apontamento aparece, mais uma vez, no exercício de 2016, no percentual de 11,20%², demonstrando que o planejamento da Câmara Municipal de Ribeirão Preto está em desacordo com as suas reais necessidades, em afronta ao artigo 1º, §1º, da Lei Responsabilidade Fiscal. (g.n.)

⁴ **EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. SUPERESTIMATIVA DA PREVISÃO RECEITA ORÇAMENTÁRIA. GRATIFICAÇÃO DO REGIME DE TEMPO INTEGRAL. DESACERTOS NO QUADRO DE PESSOAL. ELEVADO QUANTITATIVO DE CARGOS EM COMISSÃO. DESPROVIMENTO.** (Grifo original)

1. A superestimativa da receita orçamentária da Câmara afronta os artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e 12 da LRF. (g.n.)



Outra falha consiste na composição do quadro de pessoal da Edilidade que, uma vez mais, privilegiou a forma de provimento de cargos comissionados, em detrimento da admissão de efetivos. A desproporção representou, em 2021, mais de 61,47% do total de cargos preenchidos no Legislativo, subvertendo basilar diretriz constitucional do art. 37, II, da CF, que estabelece o concurso de provas e títulos como via ordinária de acesso ao serviço público (evento 19.61, fls. 09/14). A acentuar a irregularidade, tem-se que a quantidade de cargos de Assessor Parlamentar preenchidos no Sistema Audeps (69) superou até mesmo o número de vagas disponível no quadro Legislativo (68).

Aliás, a falha remonta, ao menos, desde as contas de 2010 (TC-2003/026/10, trânsito em julgado em 26/11/2012), sendo, aliás, uma das razões da reprovação dos demonstrativos⁵ de 2013, 2014 e 2015 (evento 19.61, fls. 10/12).

Com efeito, a dilatada estrutura de pessoal (incluindo comissionados e efetivos), bem assim os demasiados gastos com gratificação, se materializaram na **despesa liquidada com pessoal e custeio per capita do Legislativo** do Município de Guarujá, uma das maiores em comparação a outras Edilidades com características e estruturas semelhantes, conforme arrolado pela Fiscalização ao evento 19.61, fls. 06/07. Destarte, é evidente que tais dispêndios acabam impactando diretamente nos limites de gastos constitucionais e legais.

Ainda no quadro de pessoal, contatou-se a **ausência de nível superior para preenchimento dos cargos comissionados** de Assessor Parlamentar, de Secretário Geral e de Assessor de Imprensa e Pregoeiro (evento 19.61, fls. 12/14). Tal inadequação não harmoniza com a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, uma vez que a inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos em comissão afasta a complexidade dessas funções⁶.

⁵ TC-249/026/13; TC-2654/026/14 e TC-818/026/15.

⁶ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município que Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal de Itapeva e dá outras providências — Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u..



Assim, também, restaram desconsideradas as diretrizes dispostas no Comunicado SDG nº 32/2015⁷, no sentido de que, diante da complexidade envolvida, as atividades de assessoramento, atribuídas aos cargos de livre provimento, devem, necessariamente, ser desempenhadas por profissionais com conhecimentos técnicos mínimos, os quais demandariam, ao menos, diploma de nível superior.

Acrescenta-se a isso as **atribuições conferidas aos cargos de Assessor Parlamentar e de Assessor de Imprensa e Pregoeiro** que não coadunam com as características de direção, chefia e assessoramento do art. 37, V, da Constituição Federal. Aliás, há de se destacar que os cargos arrolados representam mais 86% do total de cargos **demissíveis ad nutum** da Casa das Leis, sendo que, dos 72 servidores nomeados durante o exercício, 62 foram para a função de Assessor Parlamentar. É dizer, quase a totalidade dos cargos de livre provimento contrariam a norma constitucional.

Igualmente censurável é o **habitual e excessivo pagamento de horas extras na Câmara Municipal de Guarujá** que, no exercício, custou R\$ 660.021,32 aos cofres municipais, revelando gestão antieconômica do Legislativo (evento 19.61, fls. 15/21).

Conforme anotado pela diligente Fiscalização, trata-se de irregularidade contumaz, tendo contribuído para reprovação das contas de 2013 (TC-249/026/13)⁸, 2014 (TC-2654/026/14) e 2015 (TC-818/026/15). Tal desajuste também foi objeto de apontamento nos demonstrativos de 2016, 2017, 2018 e 2019. Enfatize-se que todas as contas julgadas, ainda que não transitadas em julgado, tiveram os respectivos embargos rejeitados, mantendo as decisões originárias de desaprovação dos demonstrativos.

Apesar de a falha despontar, desde 2013, entre as principais causas de reprovação das contas do Legislativo, percebe-se que a Edilidade, na contramão as determinações asseveradas por esta E. Corte, aumentou em 119,32% os gastos com pagamento de horas extras em 2021, auferindo despesas na ordem de R\$ 660.021,32, ao passo que no exercício anterior os gastos desse tipo limitaram-se a quantia de R\$ 300.934,69 (evento 19.61, fl. 16).

⁷ E também em dissonância do entendimento do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, a exemplo das ADIs nº 2078004-22.2020.8.26.0000; 2101193-63.2019.8.26.0000; nº 0210184-51.2011.8.26.0000; 0130719-90.2011.8.26.0000, Ação Civil nº 1001772-66.2016.8.26.0439, dentre outras.

⁸ “Em relação aos pagamentos de “Horas Extras” excessivas, de “Adicional de Nível Superior” com “efeito cascata” e aqueles que superaram o “Teto Constitucional”, por não estarem devidamente justificados e/ou amparados por regras legais ou pela jurisprudência e por comprometerem significativamente o erário, entendo que as correspondentes impropriedades contribuem para a desaprovação dos demonstrativos da Câmara Municipal de Guarujá.”



Aliás, caso fosse remunerada a totalidade das horas extras registradas, as despesas com jornada extraordinária superariam os 119% de aumento, eis que, das 3.841 horas extras registradas, 2.843 foram convertidas em pecúnia (evento 19.25).

A sobrepesar a falha em debate, tem-se que nem mesmo as restrições de circulação de pessoal nas dependências da Câmara, impostas por efeito da pandemia de COVID-19, foram capazes de obstar o anseio da Origem em conceder horas extras aos seus servidores. A título de informação, 28,45% dos dispendidos sobre essa rubrica foram revertidos ao Procurador Legislativo, equivalente a soma total de R\$ 187.754,34, sendo realizado, no ciclo, 367,5 horas extras, representando remuneração mensal média “extraordinária” de **R\$15.646,20** (inconstitucionalmente excluída do cálculo do teto remuneratório, conforme se verá a seguir).

Mas não é só, o elevado número de servidores a executar a sobre jornada, 26 dos 47 servidores efetivos, revela inequívoca gestão precária de pessoal e, em especial, o ineficiente controle da jornada de trabalho dos servidores. Tal conduta obsta a aferição das horas adicionais efetivamente laboradas, conduzindo a excessivo ônus ao erário e comprometendo os princípios da transparência, da economicidade, da eficiência, da moralidade e do interesse público.

Vale anotar, ainda, a análise pormenoriza realizada pela equipe de auditoria, cuja apuração do pagamento de horas extras a 03 Auxiliares de Segurança do Legislativo, conforme quadro infra, demonstra pagamentos dessa espécie que superaram até mesmo o salário base desses servidores, revelando, de fato, que esse custeio tem sido utilizado pela Origem para fins de incremento salarial, a exemplo do sr. Marcio Veneziano, cujo salário base anual equivale a R\$ 50.544,00, enquanto as horas extras vertidas nesse mesmo período corresponderam a quantia de R\$ 65.830,73, equivale a mais 130% do salário base:

NOME	Salário Base Anual (R\$)	Valor Horas Extras Ano* (R\$)	Quantidade de Horas Extras	
			Total Ano	Média Mensal
JURANDIR XAVIER	50.544,00	58.728,60	438,5	36,54
MARCIO VENEZIANO	50.544,00	65.830,73	405	33,75
ANTONIO CARLOS DAVI	47.174,40	43.579,44	510,5	42,54

Fichas Financeiras no Arquivo 24. págs. 17. 20 e 27.

Ademais, percebeu-se o cumprimento da carga horária semanal em **desacordo com a legislação de regência**, resultando no irregular pagamento de horas extras não realizadas. Isso, porque, a despeito da carga horária oficial do Auxiliar de Segurança ser de 40 horas semanais, nos termos da Lei Municipal nº 4.422/2017 (evento 19.24, fl. 11), os controles de



frequência acostados aos eventos 19.30 e 19.31 denotam o cumprimento do regime de plantão (12 x 36), em desacordo com o Anexo II da mencionada lei.

Para além do habitual pagamento de horas extras, a Fiscalização apontou a **incidência no descanso semanal remunerado dos servidores**, ainda que inexistente previsão expressa no respectivo estatuto municipal, culminando na efetivação de despesas impróprias no montante de R\$ 132.545,48 (evento 19.61, fls. 21/24).

A ausência absoluta de controle, conjuntamente com o excesso de comissionados e custeio habitual de horas sobre jornadas no Legislativo de Guarujá, podem ensejar dispêndio demasiado com gastos de pessoal, sem retribuição laboral compatível, em detrimento aos princípios da economicidade, do interesse público, da razoabilidade e transparência.

Outro gravíssimo desacerto é a **extrapolação do teto remuneratório** em relação aos vencimentos dos servidores ativos e inativos, contrapondo o mandamento constitucional estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Carta Magna, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (evento 19.61, fls. 25/45). Conforme relatado pela equipe de auditoria “*as verbas de natureza extraordinária, tais como as horas extras, assim como as mais diversas gratificações, não estão sendo consideradas no cômputo do Teto Constitucional*” (evento 19.61, fls. 25/26).

A propósito do tema, nas contas do exercício de 2020 (TC-3990.989.20-4), ainda não julgadas, a d. SDG bem delineou que:

“Revelou-se equivocada a interpretação da Origem no que se refere particularmente às verbas de **caráter extraordinário**, vez que caracterizadas parcelas de natureza remuneratória. Essa a interpretação para o Descanso Semanal Remunerado – DSR sobre adicionais de horas extras, como também para as horas extraordinárias, isso em razão de sua prática costumeira, revestindo-se de complemento salarial. Nesse sentido a jurisprudência reportada nos autos (TC-800056/544/11 e TC-7205/989/16). O mesmo no que diz respeito às gratificações referenciadas, assim porque retribuem financeiramente os respectivos serviços prestados e/ou funções exercidas, acrescendo ao patrimônio remuneratório do servidor. Revelam-se contraprestações financeiras, ainda que de forma suplementar, inclusive praticadas de forma rotineira e contumaz, como detalhadamente explanado pela Fiscalização. No caso particular da Gratificação por Dedicação Exclusiva, atribuída ao Procurador Jurídico, a jurisprudência^[5] retratada assim reafirma a sua natureza remuneratória, submetendo-se ao teto constitucional.

As demais verbas (Auxílio Alimentação e Vale-Refeição), tituladas **indenizatórias**, são isentas ao teto remuneratório (§ 11 do artigo 37 da CF).”

De fato, conforme evidenciado nos autos, no Legislativo de Guarujá os pagamentos de horas suplementares ocorrem de forma rotineira e contumaz, caracterizando suplementação



de salário, como bem destacado pela inspeção, por ocasião da decisão do E. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, TC-800265/352/04:

Ora, a habitualidade se contrapõe à essência do serviço extraordinário, o qual, por sua natureza, deveria ser eventual. Aliás, a remuneração pelas horas extras de trabalho não pode, absolutamente, caracterizar suplementação de salário, como ocorreu neste caso. Além disso, não restou demonstrada a efetiva necessidade da prestação dos serviços suplementares e tampouco restaram evidenciadas as situações excepcionais e temporárias que autorizariam tais pagamentos aos servidores discriminados nas fls. 166/167 (assistente social, auxiliar de serviço, auxiliar de escritório, mecânico, operador de máquina leve, supervisor da merenda, trabalhador braçal e motorista).

Confirmado o caráter remuneratório dos pagamentos de horas extras, deve-se aplicar o abate teto, a exemplo dos julgados trazidos à baila pela equipe de auditoria, TC-8998.989.15, TC-800182/303/09, TC-800126/082/11, T -007205.989.16, com destaque para decisão exarada no autos do TC - 800056/544/11:

Quantos às parcelas remuneratórias integrantes dos salários dos servidores, a **Jurisprudência deste Tribunal de Contas já consolidou o entendimento de que as horas extras, pagas de acordo com a lei ou em contrariedade a ela, têm caráter remuneratório e não indenizatório, sujeitando-se, destarte, ao teto constitucional.** Nesse sentido, os juízos emitidos nos TCs 800.204/662/04, 800.055/677/05, 800.205/288/07, 800.159/483/09, 800.126/082/11, dentre outros.

Não bastasse o pagamento habitual de horas suplementares caracterizando complementação salarial, têm-se as benesses não computadas no teto constitucional: **(i)** gratificação pelo exercício de Fiscal de Contrato e para membros da Comissão de Gestão de Contratos, instituídas em 2019, por meio da Lei Municipal nº 4.630/2019; **(ii)** gratificação por participação em comissões de alta e baixa complexidade, art. 171, III, da Lei Municipal nº 1.212/1975, graduado no âmbito Legislativo pelo art. 5º da LM nº 4.642/2019; **(iii)** gratificação de atividade legislativa, Lei Municipal nº 4.742/2019; **(iv)** gratificação por dedicação exclusiva, art. 26, § 5º da Lei Municipal nº 4.422/17.

Diferentemente das indenizações que objetivam o ressarcimento de despesas a que o servidor seja obriga em razão do serviço⁹, as gratificações supra elencadas são nitidamente de cunho **remuneratório**, sendo irregular a exclusão desses benefícios do computo do teto

⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de, Curso de direito administrativo, 27ª ed., p.314.



constitucional. Nesse sentido, o levantamento realizado pela Fiscalização ao evento 19.61, fls. 29/35.

A título de exemplo, os quadros a seguir representam, respectivamente, a remuneração de novembro de 2021 do servidor Anderson Souza do Nascimento, ocupante do cargo de Agente Legislativo, e a aplicação redutor de verbas salariais (evento 19.29, fls. 01/02):

ANDERSON SOUZA DO NASCIMENTO – NOVEMBRO DE 2021 – EM R\$	
NOME DA VERBA	NOVEMBRO
GRAT. 40% (10/10) - INCORP.	4.223,98
ADICIONAL TEMPO SERVICO (SAL)	2.275,67
INC. GRAT. COMISSOES 8/10 (SAL)	1.259,44
INC. GRAT.COMIS.TERCO (02/10) (SAL)	704,00
INC. LEI COMPLEMENTAR 165 (SAL)	12.180,00
INCORP. COM. PERM. (06/10) (SAL)	472,29
INCORP. FG-1 (06/10) (SAL)	1.566,60
INCORP. FG-3 (04/10) (SAL)	877,20
SALARIO BASE (SAL)	10.559,96
SEXTA PARTE (SAL)	2.139,27
TOTAL VERBAS SALARIAIS	36.258,41
D.S.R./HORA EXTRA	606,06
GRAT. COMISSOES ALTA COMPLEXIDADE	4.498,00
GRATIFICACAO ATIVIDADE LEGISLATIVA	3.167,99
GRATIFICACAO GESTOR CONTRATOS	4.304,30
HORA EXTRA 50%	1.101,92
TOTAL VERBAS SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS	13.678,27
AUXILIO ALIMENTACAO (IND)	829,00
VALE-REFEICOES LEI 3568/2007 (IND)	1.472,00
TOTAL VERBAS INDENIZATÓRIAS	2.301,00
TOTAL VENCIMENTOS	52.237,68

ANDERSON SOUZA DO NASCIMENTO – NOVEMBRO DE 2021 – EM R\$	
NOME DA VERBA	NOVEMBRO
TOTAL VERBAS SALARIAIS	36.258,41
REDUTOR VERBAS SALARIAIS	15.406,41
TOTAL VERBAS SALARIAIS APÓS REDUTOR	20.852,00

Percebe-se que, dos vencimentos totais do servidor, R\$ 52.237,68, apenas o montante de R\$ 36.258,41 submeteu-se ao teto constitucional, restando fora do alcance do redutor a quantia de R\$ 15.979,27, logo, paga em excesso ao subsídio do Chefe do Executivo, cujo valor vigente, em 2021, foi de R\$ 20.852,00. Aliás, conforme bem registrado, tal prática vem sendo apontada desde os demonstrativos de 2012.

Mas não é só. Detectou-se, **em relação ao cômputo redutor do teto constitucional de verbais mensais e 13º salário**, que a Edilidade considerava o limite magno sobre o excedente apurado após os descontos afetos ao imposto de renda e contribuição previdenciária, e não o valor bruto dos respectivos salários (evento 19.61, fls. 35/39).



Tendo como base o 13º pago ao sr. Anderson Souza do Nascimento, a metodologia usada pela Origem constituiu indevida vantagem de R\$ 5.547,22 ao servidor. Isso, porque o redutor constitucional deveria ser aplicado sobre o valor total dessa rubrica, R\$ 37.059,77. Entretanto, antes do abate teto, foram subtraídos o IRRF (R\$ 4.864,94) e a previdência (R\$ 2.919,28), reduzindo para R\$ 29.275,55 o valor a ser submetido ao redutor constitucional. Auferindo-se, ao final, a quantia de R\$ 20.852,00, ao passo que a dedução realizada sobre o valor bruto (R\$ 37.059,77) resultaria no recebimento de R\$ 15.304,78.

É grave a irregularidade, pois a indevida vantagem concedia ao servidor foi custeada pelos cofres públicos, causando prejuízo ao Erário, em violação ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no tema de Repercussão Geral nº 639.

A inobservância do teto constitucional também contaminou os proventos dos inativos, bem como **a base de cálculo dos pagamentos de férias** que, nos termos do art. 91, §3º, XI, da Lei Orgânica do Município é calculado pela média dos vencimentos dos últimos 12 meses da remuneração recebida, acrescida de 50%. Além disso, é facultado ao servidor a conversão de um terço de suas férias em pecúnia - abono pecuniário (evento 19.61, fls. 41/45).

A despeito do artifício utilizado nos pagamentos dos servidores ativos ser semelhante ao praticado nos proventos de aposentadoria, na conversão de férias em pecúnia, a Vereança considera como base os vencimentos totais, sem a aplicação redutor constitucional, em patente violação ao entendimento do STF asseverado, em sede do R.E nº 1.185.527:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. CONTROVÉRSIA QUANTO À BASE DE CÁLCULO PARA A INCIDÊNCIA DO TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. REMUNERAÇÃO LIMITADA AO SUBTETO CONSTITUCIONAL. SUBSÍDIO DE GOVERNADOR DE ESTADO. IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DE ADICIONAIS SOBRE OS PROVENTOS EXCEDENTES AO LIMITE REMUNERATÓRIO ESTABELECIDO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. ARTIGO 85, § 11, DO CPC/2015. RECURSO DESPROVIDO.

Nesse sentido, tendo como parâmetro o subsídio do Chefe do Executivo local (R\$ 20.852,00), o abono pecuniário de 1/3 de férias limitar-se-ia a R\$ 6.950,67, sendo que, ao Procurador Legislativo (teto o subsídio mensal do Desembargador do Tribunal de Justiça), esse



limite seria de R\$ 11.820,74. Já para o cômputo da média dos vencimentos dos últimos 12 meses, acrescida de 50%, os valores são R\$ 10.426,00 e R\$ 17.731,11, respectivamente.

Os abonos pecuniários sobre 1/3 do salário, pagos individualmente ao longo do exercício de 2021, excederam os referidos limites do teto remuneratório municipal (R\$ 6.950,67 e R\$ 11.820,74), resultando no pagamento total de R\$ 96.934,76 acima do marco remuneratório da Carta Magna.

Em face do exposto, anota-se exorbitante estipêndio da ordem de R\$ 1.916.068,33 acima do teto constitucional remuneratório aplicável ao Município, sendo: R\$ 1.560.655,77 relativos aos pagamentos mensais dos servidores ativos; R\$ 83.556,29 referentes ao 13º salário; R\$ 174.921,51 referentes aos proventos de aposentadoria; e R\$ 96.934,76 sob a rubrica de abono pecuniário.

Outrossim, as questões referentes à remuneração extra teto foram superadas após o julgamento, pelo E. STF, dos Recursos Extraordinários nº 609.381 e nº 606.358¹⁰, sendo firmado, nesse último, que os valores percebidos a título de vantagens pessoais antes da EC nº 41/03 devem ser computados para efeito de observância do teto remuneratório, dispensando a restituição dos valores recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015. Enseja-se, assim, a apuração do *quantum* a ser ressarcido ao erário, sem prejuízo de envio de ofício ao MP-SP para a imposição de medidas cabíveis.

Para mais, irregularidades dessa espécie têm sido objeto de apreciação desta Corte de Contas desde os demonstrativos de 2011 (TC- 2661/026/11), de modo a figurar como uma das razões condutoras à reprovação daquelas contas. Fato revelador da notória reincidência insculpida no art. 33, §1º, da Lei Orgânica da Casa.

Igualmente reprovável é a reincidente inclusão de vale refeição e auxílio-alimentação na base de cálculo do 13º salário, a despeito da condenação imposta pelas Leis

¹⁰ Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.



Municipais nº 3.148/04¹¹ e nº 3.568/08¹². No exercício em comento as despesas dessa natureza alcançaram as cifras de **R\$ 277.478,21**, montante, esse, passível de devolução (evento 19.61, fls. 45/50).

Dentre as inúmeras benesses, merece destaque a **gratificação de nível superior**, concedida pela Resolução nº 007/2008. Consoante registro da Fiscalização, apesar de a Lei Complementar Municipal nº 165/2014 extinguir a concessão, ela permitiu a incorporação do benefício à remuneração dos servidores, conforme teor do art. 5º (evento 19.61, fls. 50/54).

Além disso, a norma proporcionou aumento do valor concedido, entre março e abril de 2014, que, na maior parte dos casos, foi superior a 40%, conforme demonstrado no relatório que tratou das contas do respectivo exercício¹³. Sendo que, naquela ocasião, a Origem sequer demonstrou os cálculos motivadores da gradação.

No mais, sem teto limitador, a gratificação foi sendo acrescida ilimitadamente ao longo dos anos à base anual de 10% sobre todos os vencimentos, ou seja, salário base, adicionais, horas extras e gratificações, gerando o chamado efeito cascata, em descumprimento do art. 37, XIV, da CF/1988, das Jurisprudências do Supremo Tribunal Federal¹⁴ e desta E. Corte¹⁵.

Tem-se, ainda, que o acréscimo anual de 10% do adicional de nível superior decorreu de uma leitura equivocada do § 6º do artigo 20 da Resolução nº 007/08¹⁶. Assim, tal vantagem totalizou, no exercício, a exorbitante monta de R\$ 2.604.651,66. Outrossim, tal

¹¹ Lei Municipal nº 3.148/04 - “Art. 3º Fica instituído auxílio-alimentação na importância de R\$ 115,00 (cento e quinze reais), cujo valor será pago mensalmente aos servidores do Poder Executivo e do Poder Legislativo Municipal (...) § 1º - O benefício de que trata o caput não se incorporará à remuneração do servidor e sobre ele não incidirá quaisquer contribuições trabalhistas, previdenciárias ou fiscais.

¹² Lei Municipal nº 3.568/08 - “Art. 3º O valor referente à concessão do vale-refeições, não se incorpora ao vencimento ou remuneração do servidor para quaisquer efeitos e, sobre ele não incidirá contribuição trabalhista ou previdenciária.

¹³ TC-002654/026/14

¹⁴ RE 168.614, RE 130.960, RE 446.800 e RE 167.416

¹⁵ TC - 2583/026/11 e TC- 3156/026/07

¹⁶ “No que tange ao Adicional de nível superior, este Tribunal entende que não é devido aos servidores municipais cujo cargo de antemão já exija formação universitária como condição de ingresso, por conflitar com os Princípios da Moralidade e da Eficiência. Já apontada em outros exercícios, a matéria não foi totalmente regularizada pela Lei Complementar municipal nº 165/2014, vez que a referida vantagem pecuniária foi concedida a servidores que a ele não faziam jus, incorporando-a, ademais, ao salário de servidores que já a recebiam. Quanto ao efeito cascata descrito pela Fiscalização à fl. 71, observo que este acaba por provocar verdadeiras distorções salariais, como por exemplo, o caso do servidor João Carlos Rodrigues, cujo salário base anual era de R\$ 40.118,32, e que recebeu, a título de adicional de nível superior, R\$ 84.301,20 (fl. 72), o equivalente a 210% de seu salário base. Isso fez com que a remuneração média deste motorista do Legislativo de Guarujá fosse superior a R\$ 9 mil mensais, sem contar horas extras e outras gratificações.”



matéria também figurou entre os principais motivos para o julgamento pela irregularidade das Contas dos exercícios de 2015 (TC-818/026/15) e de 2013 (TC-249/026/13).

Concernente à **gratificação por participação em sessões**, conquanto tenha sido extinta em maio/2019, detectou-se a incorporação do benefício na remuneração de 34 servidores, culminando, em 2021, dispêndio anual de R\$ 1.248.682,22 (evento 19.46, fls. 54/55).

Referenciada gratificação visava remunerar serviços extraordinários executados no decorrer das sessões plenárias, conflitando, assim, com as horas extras já concedidas pela mesma razão. A duplicidade de pagamentos resultou em considerável prejuízo ao erário, decorrente de dispêndios impróprios e, principalmente, em razão da sua indevida incorporação à remuneração dos servidores.

Já a gratificação por participação em comissões de alta e baixa complexidade, ocasionou no período dispêndio no importe de R\$ 413.816,00. Conforme registrado ao evento 19.61, fls. 56/58, o benefício se dispõe a agraciar trabalhos técnicos ou científicos de alta, média e baixa complexidade, assim o art. 171, III, da Lei Municipal nº 1.212/1975, graduado no âmbito Legislativo pelo art. 5º da LM nº 4.642/2019.

Entretanto, observou-se, durante 2021, o pagamento de tal gratificação em razão da participação em Comissão de Avaliação de Desempenho no Estágio Probatório, conforme respectivos atos da Mesa Diretora nº 45 e 157 de 2019, em detrimento do teor do art. 171, III, da Lei Municipal nº 1.212/1975, uma vez que tais avaliações tem natureza eminentemente burocrática e rotineira, inerentes às atribuições relativas a atos de gestão de pessoas ou de recursos humanos.

Ademais, para justificar o pagamento das “Gratificações de Comissões de Baixa Complexidade” no montante total de R\$ 143.936,00, foram apresentadas atas relativas às reuniões em 2021 da Comissão de Avaliação de Documentos, cujo intuito é o de avaliar a organização e racionalização dos processos, visando a futura implantação de processos digitais. Todavia, tal atividade não demanda suplementação remuneratória, considerando serem elas cotidianas funções administrativas, desprovidas de relevância suficiente à concessão de adicionais.

Assim, gastos decorrentes de benefícios análogos foram reprovados nos demonstrativos de 2016, conforme adiante se extrai do excerto:



Também remanesceram improbatos os trabalhos realizados pelos 17 servidores que integram as Comissões Permanentes ao custo anual de R\$ 132.396,00, bem assim a frequência e as atividades dos 24 servidores efetivos que perceberam a Gratificação por Participação em Sessões Legislativas (R\$ 735.660,55).

Por sua vez, a inoportuna **gratificação de atividade legislativa**, autorizada pela Lei Municipal nº 4.742/2019 aos ocupantes de cargos efetivos designados para exercerem atividades de apoio às sessões ordinárias, extraordinárias e solenes do Legislativo, assim como para o exercício de atividades de apoio a Comissões Permanentes, onerou os cofres público em R\$ 854.218,96 (evento 19.61, fls. 59/65).

Referenciada benesse, equivalente a 30% do salário base, alude, na verdade, à reedição da gratificação por participação em sessões, instituída pela Lei Municipal nº 4.422/17, que vigorou até 2019, quando foi extinta pela Lei Municipal nº 4.639/19.

Nesse sentido, conforme registrado pela equipe de auditoria, a declaração apresentada pela Origem, em sede do TC-3990.989.20, evento 22.40, reforça a tese de que tal gratificação visa substituir a extinta gratificação por participação em sessões:

[...] as gratificações pagas aos servidores pelo serviço prestado nas sessões plenárias no percentual de 40%, pagas até fevereiro de 2020 foram incorporadas, substituídas pelo percentual de 30% em função da regulamentação dada por Legislação Municipalidade.

Outrossim, confrontando a fundamentação legal das gratificações de Atividade Legislativa e Participação em Sessões, conclui-se que ambas visam a remuneração de serviços extraordinários, em sobreposição ao pagamento de horas extras, inaugurando mais uma duplicidade de pagamentos, em violação dos princípios da economicidade, legalidade, razoabilidade, interesse público e eficiência.

Por fim, corroboram o julgamento de irregularidade das contas: (i) a **indisponibilidade da seção de remunerações no Portal da Transparência da Câmara Municipal**, inacessível durante o período da fiscalização (acessos em 1º/08/2022, 03/08/2022 e 19/08/2022), fato confirmado por este MPC na tentativa de acesso ao site na presente data



(28/03/2023)¹⁷, evidenciando a falta de divulgação da remuneração individualizada por nome do agente público; e (ii) o **desatendimento do prazo para julgamento das contas do Prefeito relativas aos exercícios de 2016 e 2018**, consoante o rito disposto no artigo 211, parágrafos 1º e 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarujá (Resolução nº 23/2016) (evento 19.61, fls. 80 e 83/84).

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, III, alíneas ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar) e **‘c’** (dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), com proposta de aplicação de **multa e devolução**, conforme **artigos 36, caput, e 104, II e VI, todos da Lei Complementar Estadual nº 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** - previsão de duodécimos acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa ao art. 30 da Lei nº 4.320/1964 c/c art. 12 da LRF, privando o Executivo de reverter tais valores em prol da população local, sobretudo, prejudicando a gestão de enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19 (REINCIDÊNCIA);
2. **Item B.5.1 ‘a’** – desarrazoado número de servidores comissionados, em dissonância com as condições estabelecidas no art. 37, inc. II e V, da Constituição Federal (REINCIDENTE);
3. **Item B.5.1 ‘b’** – cargos comissionados em desarmonia com as condições estabelecidas no art. 37, inc. II e V, da Constituição Federal, por não possuírem as atribuições de chefia, direção e assessoramento;
4. **Item B.5.1.2** – pagamento reiterado de exacerbada quantidade de horas extraordinárias decorrente de inexistente escalonamento de jornada de trabalho, agravado pelo deficiente controle de presença dos servidores camarários, contrariando os princípios da transparência, da economicidade, da eficiência, da moralidade e do interesse público;
5. **Item B.5.1.3** – dispendido irregular de descanso semanal remunerado a título de horas extraordinárias, em afronta ao artigo 37, inciso X, da Constituição Federal;
6. **Item B.5.1.4** – ausência de controle de ponto dos comissionados dificultando a comprovação do cumprimento de jornada regular pelo servidor, em afronta a fidedignidade e transparência;

¹⁷https://cmguaruja.geosiap.net.br/cmguaruja/websis/portal_transparencia/financeiro/contas_publicas/index.php?consulta=../1_ei_acesso/lai_remuneracoes



7. **Item B.5.1.5.1** - aplicação irregular do teto constitucional remuneratório, em ofensa ao mandamento constitucional estabelecido no art. 37, XI, da Carta Magna, bem como contrariando às determinações expedidas por esta Corte de Contas, sendo passível de restituição da quantia de R\$ 1.916.068,33;
8. **Item B.5.1.7** - inclusão de vale refeição e auxílio-alimentação na base de cálculo do 13º salário, em detrimento das Leis Municipais nº 3.148/04 e nº 3.568/08, resultando em pagamentos a maior no montante de R\$ 277.478,21;
9. **Item B.5.1.8** - manutenção do pagamento de adicional de nível superior aos servidores da Edilidade, ainda que extinto, inclusive com indevida incorporação do benefício, culminando em vultosas despesas da no total de R\$ 2.604.651,66;
10. **Item B.5.1.9** – indevida incorporação da extinta gratificação extraordinária por participação em sessões, onerando o erário em R\$ 1.248.682,22;
11. **Item B.5.1.10** - gratificação por participação em comissões de alta e baixa complexidade paga em virtude de atividades burocráticas e rotineiras, inerentes às atribuições relativas a atos de gestão de pessoas ou de recursos humanos, em contraponto do teor do art. 171, III, da Lei Municipal nº 1.212/1975, sendo gasto, a esse título, quantia de R\$ 413.816,00;
12. **Item B.5.1.11** – instituição gratificação de atividade legislativa visando a substituição da extinta gratificação por participação em sessões, bem como visando a remuneração de serviços extraordinários, em sobreposição ao pagamento de horas extras, gerando duplicidade de pagamentos a culminar em violação dos princípios da economicidade, legalidade, razoabilidade, interesse público e eficiência. Tal benesse custou ao erário a monta de R\$ 854.218,96;
13. **Item D.1** – descumprimento de determinações constitucionais e legais relacionadas à transparência, notadamente quanto à divulgação dos subsídios dos agentes políticos;
14. **Item E.3** – desatendimento às Instruções e recomendações desta Corte de Contas;
15. **Item E.4** – inobservância do prazo para julgamento das contas do Prefeito relativas aos exercícios de 2016 e 2018, consoante o rito disposto no artigo 211 e parágrafos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarujá (Resolução nº 23/2016).

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão da Vereança nos seguintes pontos:

1. **Item A.1** - observe os requisitos legais na aprovação das peças de planejamento, bem como adote medidas para fomentar a participação popular nos processos de elaboração e discussão do orçamento municipal;
2. **Item A.3** – adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a



exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE nº 709/1993.

Em tempo, em consonância com o proposto pela d. Fiscalização, o Ministério Público de Contas propõe comunicação ao Ministério Público do Estado de São Paulo para adoção de medidas de sua alçada, sobretudo quanto à concessão de benefícios em duplicidade e extrapolação do teto constitucional.

São Paulo, 28 de março de 2023.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

33/49

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOAO PAULO GIORDANO FONTES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 4-GLNK-3J01-75AW-4JWL

