

Processo nº:	TC-5025.989.22
Câmara Municipal:	Itapetininga
Presidente:	José Martns
Período:	01/01 a 31/12/2022
Exercício:	2022
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 ITAPETININGA	
População	157.790
Nº de Vereadores	19
Gasto Total	R\$ 10.753.494,99
Gasto per capita	R\$ 68,15
As despesas superaram a arrecadação municipal?	NÃO
Superávit em relação à arrecadação municipal	91,77%

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	
Planejamento	PARCIALMENTE REGULAR
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	1,46%
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
Atendido o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM
Atendido o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	NÃO

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2021	6689.989.20	Regulares com ressalva	28/11/2023
2020	3994.989.20	Regulares com ressalva	11/03/2022
2019	5646.989.19	Regulares com ressalva	10/02/2022
2018	5305.989.18	Regulares com ressalva	28/01/2021

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa e considerando as justificativas ofertadas pela Origem (eventos 55 e 56), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

A princípio, cumpre advertir à Edilidade para que atue em conjunto com o Poder Executivo local, a fim de aferir com maior precisão suas reais necessidades orçamentárias, estimando os recursos financeiros a serem repassados, via planejamento adequado, no intuito de se alinhar ao quanto preceituado pelo art. 30 da Lei nº 4.320/1964 c/c art. 12 da LRF, eis que houve devolução de duodécimos na ordem de R\$ 2.497.621,00 (evento 16.21, fls. 05/06), a indicar possível superestimativa orçamentária.

Além disso, postula-se a observância da Nota Técnica SDG 167/2021², a qual dispõe que as Câmaras Municipais, por ora, **devolvam periodicamente** (mensal ou bimestralmente) **os recursos financeiros que não lhes serão necessários** (ao invés de fazê-lo somente ao final do exercício), de modo que o Poder Executivo Municipal possa dispor de tempo hábil para aplicação desses valores em favor do interesse público.

No que tange ao pagamento de adicional de insalubridade/periculosidade, inclusive a servidores inativos, constatou-se o pagamento do benefício por exercício de função comissionada que não demanda exposição a condições de trabalho insalubres ou perigosas (evento 16.21, fls. 08/09).

² A Nota Técnica SDG 167/21: “Por meio do SEI nº 6343/2021-11, esta Direção, ante as reiteradas discussões em âmbito de julgamento, sobre a destinação dos duodécimos devidos às Câmaras sugerindo a oitiva dos Senhores Conselheiros, resultou a orientação, pelo menos por ora de recomendação às Câmaras para que devolvam periodicamente, mensal ou bimestralmente importâncias que não lhes serão necessárias, ao invés de fazê-lo ao final do exercício quando o Executivo não disporá do tempo necessário para a aplicação em prol do interesse público”.



Conforme levantamento realizado pela d. Fiscalização, foram gastos sob essa rubrica o valor total de R\$ 110.337,86:

Cargo	Total anual (R\$)
Agente Operacional de Apoio	8.603,00
Agente Operacional de Manutenção Predial	12.318,30
Oficial de Comunicações	19.339,90
Agente Operacional de Transp. e Apoio	8.212,20
Agente Operacional de Transp. e Apoio	7.822,20
Aposentado (Mecanógrafo)	12.816,20
Agente Operacional de Transp. e Apoio	9.385,60
Aposentado (Agente de Serviços Gerais)	23.237,46
Agente Operacional de Transp. e Apoio	8.603,00
Total	110.337,86

Percebe-se, dos cargos supracitados, a ausência de características a justificar o pagamento do adicional de insalubridade/periculosidade. Não obstante a falta de critérios para os pagamentos, tem-se a não realização de perícia obrigatória para a verificação de insalubridade/periculosidade, contraindo a Norma Regulamentadora nº 15 - Atividades e Operações Insalubres – do Ministério do Trabalho e do Emprego, indo de encontro, ainda, à jurisprudência colacionada pela equipe de auditoria:

Orientação Jurisprudencial nº 278 da SBDI1 do Tribunal Superior do Trabalho:

278. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. PERÍCIA. LOCAL DE TRABALHO DESATIVADO (DJ 11.08.2003). **A realização de perícia é obrigatória para a verificação de insalubridade.** Quando não for possível sua realização, como em caso de fechamento da empresa, poderá o julgador utilizar-se de outros meios de prova.

Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial nº 1.400.637-RS:

[...] **o pagamento de insalubridade está condicionado ao laudo que prova efetivamente as condições insalubres a que estão submetidos os Servidores. Assim, não cabe seu pagamento pelo período que antecedeu a perícia e a formalização do laudo comprobatório,** devendo ser afastada a possibilidade de presumir insalubridade em épocas passadas, emprestando-se efeitos retroativos a laudo pericial atual (REsp 1.400.637-RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 24/11/2015).

Para além do pagamento indevido do adicional de insalubridade/periculosidade, houve incorporação de décimos do benefício aos vencimentos base dos servidores, em afronta à vedação do art. 39, §9º, da Constituição Federal: *"É vedada a incorporação de vantagens de*



caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo."

Mas não é só, constatou-se a pagamento do benefício aos servidores inativos (evento 16.11, fls. 03 e 10), em oposição à posicionamento consolidado do E. Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. O STJ já firmou o entendimento segundo o qual o adicional de insalubridade constitui compensação ao servidor pela exposição a agentes nocivos à saúde, devendo interromper seu pagamento quando cessarem essas condições adversas, não sendo possível sua incorporação aos proventos da aposentadoria. 2. Recurso Especial não provido. (REsp 1642703 / RJ, Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, data do julgamento: 16/02/17 - destacamos).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. ADICIONAIS (NOTURNO E INSALUBRIDADE) E HORA EXTRA. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA. SÚMULAS N°S 83/STJ E 280/STF. PRECEDENTES. 1. Esta Corte Superior de Justiça possui entendimento firmado em que o adicional noturno, o adicional de insalubridade e as horas extras têm natureza propter laborem, pois são devidos aos servidores enquanto exercerem atividades no período noturno, sob exposição a agentes nocivos à saúde e além do horário normal, razão pela qual não podem ser incorporados aos proventos de aposentadoria, limitados à remuneração do cargo efetivo. Precedentes. 2. "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário. (Súmula do STF, Enunciado n° 280). 3. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1238043/SP AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2011/0027305-6, 1ª Turma, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJE 10/05/2011 - destacamos).

Outra grave irregularidade é a **bonificação salarial por programa de participação nos resultados**, concedida a servidores efetivos e comissionados por metas atingidas no âmbito do Poder Legislativo, consoante Lei Complementar n° 207/2022 (evento 16.21, fls. 09/10). Ocorre que, no exercício em exame, foi pago o montante de R\$ 378.708,22 sem que houvesse a comprovação de metas atingidas e/ou um aumento de performance dos servidores públicos.

Ainda que haja a previsão legal para o pagamento do benefício, o desacerto é causa suficiente para o juízo de irregularidade dos demonstrativos, eis que a concessão de gratificações, adicionais, abonos e outras benesses da espécie, sem que haja, em contrapartida, efetivo atendimento ao interesse público e às exigências do serviço, caracteriza afronta aos artigos 111 e 128 da Constituição Estadual. Esse é o entendimento consolidado, sem sede de ADI, no E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.520, de 11 de abril de 2017, do Município de **Rosana**, que “concede gratificação de produtividade, desempenho e assiduidade aos servidores municipais”. **Concessão de vantagem apenas pelo cumprimento dos deveres funcionais**. A vantagem prevista na lei impugnada não atende o interesse público e as exigências do serviço público, bem como os princípios da moralidade, impessoalidade, razoabilidade e da proporcionalidade, violando o disposto nos arts. 111 e 128 da CE, aplicáveis aos municípios em razão do que dispõe o art. 144 da mesma Carta. Gratificação que, em realidade, confere aumento de remuneração para os servidores municipais. Não atende ao interesse público, nem as exigências do serviço, conceder vantagem pecuniária nessas circunstâncias, com evidente falta de proporcionalidade e razoabilidade, na medida em que, atendendo ao interesse pecuniário ou financeiro dos servidores públicos, não resulta benefício algum para o serviço a ser entregue à população. Jurisprudência do C. Órgão Especial. Ressalva da irrepetibilidade dos valores eventualmente recebidos pelos servidores com fundamento no diploma questionado. Ação julgada procedente, declarada inconstitucional a Lei nº 1.520, de 11 de abril de 2017, do Município de Rosana, com observação. (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2110787-04.2019.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 25/09/2019, v.u.)

Analisando-se as concessões dos benefícios supracitados aos servidores da Câmara Municipal de Itapetininga, não se identifica qualquer requisito de razoabilidade, vez que não restou demonstrado, em ambas as benesses, o fator vinculante que gera o direito de recebimento dessas vantagens. Ou seja, não é uma necessidade da Administração Pública, e sim mera conveniência dos servidores públicos beneficiados pelas vantagens em comento, logo, inadequado na perspectiva do interesse público, além de desproporcional, pois cria relevante ônus financeiro (R\$ 489.046,08³, em 2022) ao Legislativo sem que exista qualquer benefício em contrapartida.

Esse cenário impõe ao Legislativo, desde já, readequar os pagamentos do adicional de insalubridade/periculosidade e da bonificação salarial por programa de participação nos resultados aos servidores da Câmara.

Por fim, a concessão da bonificação salarial por programa de participação nos resultados foi determinante para o **aumento de despesa de pessoal nos últimos 180 dias de mandato do Chefe do Poder Legislativo**, mesmo tendo sido devidamente detectada e reprovada pela Assessoria Técnica Jurídica da Câmara Municipal (evento 16.16, fls. 14/30), o

³ Valor obtido da soma do adicional de insalubridade/periculosidade e da bonificação salarial por programa de participação nos resultados.



projeto de lei que criou o benefício foi aprovado pelos Srs. Edis, ensejando grave afronta à vedação determinada no art. 21, II, da LRF (evento 16.21, fls. 10 e 16/17).

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE** das contas, nos termos do **art. 33, III, alínea ‘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**, conforme **art. 36, parágrafo único, e art. 104, I e II**, todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.5.1.2 (a)** – pagamento de adicional de insalubridade/periculosidade pelo exercício de função comissionada que não demanda exposição a condições de trabalho insalubre/periculosidade, contrariando norma Regulamentadora nº 15 - Atividades e Operações Insalubres – do MTE, bem assim, as jurisprudências sobre a matéria;
2. **Item B.5.1.2 (b)** – incorporação indevida de adicional de insalubridade/periculosidade aos proventos de aposentaria, em grave afronta a vedação prevista no art. 201, § 11, da Constituição Federal de 1988 - estendido aos RPPSs por força do art. 40, § 12, da Lei Maior, e a jurisprudência colacionada sobre o tema;
3. **Item B.5.1.3 (a)** - pagamento de bonificação salarial por programa de participação nos resultados sem a comprovação de metas atingidas e/ou um aumento de performance dos servidores públicos, ou seja, sem contrapartida do efetivo atendimento ao interesse público e às exigências do serviço, caracterizando ofensa aos artigos 111 e 128 da Constituição Estadual, conforme já decidido pelo TJSP;
4. **Item F.1.2** – aumento de despesa de pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato, em grave afronta à vedação prevista no art. 21, II, da LRF.

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.1.1** - aperfeiçoe o sistema de audiências públicas objetivando maior participação popular, em atendimento ao art. 48, § 1º, I, da LRF;
2. **Item A.1.2** – providencie o acompanhamento da execução orçamentária e demais políticas públicas do município, conforme determina o art. 70 c/c. o art. 166, § 1º, inciso II, da Constituição Federal;
3. **Item A.2** - aprimore as peças de planejamento, de modo a detalhar os programas e as ações de governo com indicadores e metas estimadas e efetivamente realizadas, conforme disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
4. **Item A.3** - adote medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno;
5. **Itens E.3** - dê atendimento às recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.



Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem de 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.

São Paulo, 24 de janeiro de 2024.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

33/49

