

**CONSELHEIRO MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI**

**TRIBUNAL PLENO DE 03/07/24**

**ITEM Nº 39**

**RECURSO ORDINÁRIO**

39 TC-006513.989.23-6 (ref. TC-004001.989.20-1)

**Recorrente(s):** Antonio Miguel Ferrari – Ex-Presidente da Câmara Municipal de Paulínia.

**Assunto:** Contas Anuais da Câmara Municipal de Paulínia, relativas ao exercício de 2020.

**Responsável(is):** Antonio Miguel Ferrari (Presidente da Câmara).

**Em Julgamento:** Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no DOE-TCESP de 27-02-23, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, c.c. §1º, da Lei Complementar nº 709/93.

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

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

**Fiscalização atual:** UR-3.

**Pedido de vista do Conselheiro Dimas Ramalho.**

**EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA. IMPROPRIEDADES NO QUADRO DE PESSOAL. NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS OCUPANTES DE CARGOS COMMISSIONADOS. ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS SANEADORAS. MUDANÇA JURISPRUDENCIAL. PAGAMENTO DE ABONO A SERVIDORES. REVOGAÇÃO DA NORMA LEGAL DE SUPORTE À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. DIMINUIÇÃO DE DISPÊNDIOS DA ESPÉCIE FRENTE AO EXERCÍCIO ANTERIOR. TENDÊNCIA DE DIMINUIÇÃO. EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO EM EXERCÍCIO POSTERIOR A DISCIPLINAR A QUESTÃO. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE SERVIDORES QUE ESTIVERAM EM TRABALHO REMOTO. RELEVAMENTO. GRATIFICAÇÃO POR PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PAGAMENTOS EM EXCESSO. PROVIMENTO.**

**RELATÓRIO**

Em exame Recurso Ordinário interposto por Antonio Miguel Ferrari, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Paulínia, em face do v. Aresto da C.

Segunda Câmara<sup>1</sup> que, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, acompanhando as manifestações de MPC e SDG, sem embargo de consignar **recomendações**, julgou **irregulares** as contas daquele Legislativo relativas ao exercício de 2020.

Primeiro fundamento determinante ao juízo de irregularidade remete à reincidente ocupação de postos em comissão por servidores com grau de escolaridade incompatível (nível médio) com as atribuições dos cargos, falha trazida desde as contas de 2015 (TC-001063/026/15) e com recomendação expressa para que fossem adotadas medidas saneadoras.

Constatou-se que, a despeito da Lei Municipal nº 3.719, de 14 de agosto de 2019, ter estabelecido a exigência de escolaridade de nível superior aos comissionados, a ressalva constante em “a partir da próxima legislatura” fez com que o Legislativo deixasse de atender aos princípios constitucionais, ferindo, ademais, o da impessoalidade.

Reforçou a persuasão da e. Relatora de primeira instância a ausência de interesse público e de exigências de serviço na concessão de vantagens aos servidores do Legislativo, em função do pagamento de abono mensal de R\$ 1.000,00 (mil reais), na soma anual de R\$ 1,385 milhão, pautado na Lei Municipal nº 3.346, de 18 de novembro de 2013, na contramão do disposto no artigo 128 da Constituição do Estado de São Paulo.

Além disso, fora realçado o reprovável pagamento de gratificações a membros da Comissão de Licitação, sem evidência de contraprestação efetiva do serviço prestado.

Da mesma forma, também contestados pagamentos de horas extras em face da soma total paga a esse título (R\$ 278.835,88) e ausência de registro da quantidade de horas computadas sob o regime de sobrejornada, máxime considerada a baixa demanda caracterizada pelo reduzido número de sessões legislativas ocorridas no período.

---

<sup>1</sup> Sessão de 7 de fevereiro de 2023; Conselheira Cristiana de Castro Moraes; Publicação em 27 de fevereiro de 2023.

Reportando-se à escolaridade dos cargos em comissão, o Recorrente obtempera que o artigo 11 da Lei Municipal nº 3.719/2019 previu uma fase de transição, de modo que a formação superior para o provimento das funções comissionadas de Assessor Legislativo, Parlamentar e de Gabinete só passaria a ser exigida a partir da próxima legislatura, contudo, aplicadas imediatamente às novas nomeações.

Em relação à concessão de abonos aos servidores, rememora haver previsão legal e que a questão se encontra *sub judice* por meio da ADI nº 2279418-71-2020.8.26.0000 no Tribunal de Justiça de São Paulo.

Alega, a propósito, que o acréscimo nos estipêndios de abonos ocorreu devido à contratação de dois novos servidores, além do que, no exercício de 2019, o sistema de folha de pagamento extraía do total somente os abonos salariais mensais, sem acrescentar as rescisões ocorridas dentro do período.

No que se refere ao pagamento de gratificações ao membro da Comissão de Licitação, defende que o beneficiário exerceu a função mesmo não ocorrendo a sessão de licitação, pois também responsável pelos atos, decisões, publicações, juntadas de documentos *etc.*

Por derradeiro, relativamente às horas extras, alega que, devido à pandemia e consequente afastamento de servidores do grupo de risco, a sobrecarga de trabalho atingiu os demais, que passaram a fazer jus à contraprestação devida pela jornada extraordinária laborada, havendo, de todo modo, considerável redução nos pagamentos da espécie frente ao exercício anterior (2019).

Sem divergência substancial em seus pronunciamentos, **Ministério Público de Contas** e **Secretaria-Diretoria Geral** avalizam os fundamentos esposados na instância *a quo* e opinam, ambos, pelo conhecimento e, no mérito, pelo desprovimento do apelo (eventos 26 e 36).

Houve pedido de vista da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, na sessão de 25 de outubro de 2023, que apresentou voto revisor na sessão de 6 de dezembro de 2023. Neste, conquanto tenha relevado a impropriedade relativa

à questão dos cargos comissionados<sup>2</sup>, manifestou-se pelo não acolhimento do recurso quanto aos demais aspectos.

Na oportunidade, encontrando-se o processo em fase de discussão e votação, foi seu julgamento novamente adiado, por pedido de vista do Conselheiro Dimas Ramalho que, no entanto, deixou de apresentar voto no prazo regimental.

Por derradeiro, os autos integraram os trabalhos da sessão de 7 de fevereiro de 2024 do E. Tribunal Pleno, ocasião em que solicitei sua retirada de pauta, com retorno ao Gabinete, para os fins previstos no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno - RITCESP.

É o relatório.

GCMAB

LMS

---

<sup>2</sup> “[...]entendo que se possa sopesar em favor do recorrente, para o caso concreto em análise, o fato de que a Lei Municipal nº 3.719/2019 fixou, ainda que sob modulação, exigência de escolaridade compatível com o plexo de atividades de assessoria qualificada esperada dos postos de Assessor Legislativo, Assessor Parlamentar e Assessor de Gabinete, condição que me anima a dar por superado tal fundamento do decisum”.

TC-006513.989.23-6

## VOTO

### PRELIMINAR

Porque em termos, **CONHEÇO** do recurso (via apelativa adequada, interposta tempestivamente por subscritores legítimos)<sup>3</sup>.

### MÉRITO

De plano, passível de superação a controvérsia instaurada acerca da escolaridade exigida dos ocupantes de cargos comissionados, seja em face da flexibilização conferida pela recente guinada jurisprudencial sobre o tema, seja pelo advento da Lei nº 3.719/2019, prevista para produzir efeitos na legislatura seguinte à ora analisada, passando-se a exigir graduação em nível superior dos atuais e dos futuros ocupantes de postos *ad nutum*.

Também o pagamento de abono mensal de mil reais, embora, em princípio, incongruente com o sinalagma intrínseco ao vínculo estatutário dos servidores prescrito nos artigos 128 e 144 da Constituição Bandeirante, pode ser relevado no excepcional panorama dos autos, com arrimo no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>4</sup>, sem embargo de expressa **recomendação** à Origem para que permaneça em rota de aperfeiçoamento

---

<sup>3</sup> Publicação da decisão: 27 de fevereiro de 2023. Interposição do Recurso Ordinário: 9 de março de 2023.

<sup>4</sup> BRASIL. Decreto-Lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

contínuo do planejamento da rotina administrativa, em prol da eficiência do uso da verba pública, sob o risco do recrudescimento do entendimento ora esposado.

Numa primeira dimensão analítica, importa consignar que dispêndios da espécie perfizeram R\$ 1.385.000,00 (um milhão, trezentos e oitenta e cinco mil reais) no ano. Em termos proporcionais, corresponderam a menos de 5% das despesas totais do exercício (R\$ 31.485.267,99).

Mais que isso, a concessão do benefício lastreou-se na Lei nº 3.346, de 18 de novembro de 2013, então vigente, e que não mais subsiste, devido à atualização do ordenamento jurídico municipal.

Com efeito, a Lei nº 4.012, de 27 de dezembro de 2021, revogou sua predecessora, extinguindo tais benesses, provavelmente em reação à inconstitucionalidade declarada pelo Tribunal de Justiça no âmbito da ADIN nº 2279418-71.2020.8.26.0000) que atingiu a validade da norma até então **aplicável ao Poder Executivo** local.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Ajuizamento pelo Procurador Geral de Justiça contra a concessão de abonos provisórios e de Natal para os servidores ativos, inativos e pensionistas do Município de Paulínia, instituídos pelas Leis nºs 3.345/2013, 3.480/2015 e 3.596/2017 – BONIFICAÇÃO – Concessão de abonos ‘provisórios’ entre 2013 e 2016 como forma de complementação remuneratória e da fixação de outro a ser pago todo dia 20 de dezembro de cada ano – Verbas que não ostentam vantagem permanente incorporável ou de caráter indenizatório individual, mas forma de superar obstáculos legais e orçamentários para a concessão de reajuste remuneratório ou implantação de plano de carreira – Extensão, também, não permitida aos servidores inativos e seus pensionistas – Violação dos princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público – Interpretação dos artigos 111, 128 e 144 da Constituição do Estado e da Súmula Vinculante nº 55 do Supremo Tribunal Federal – Precedentes deste Órgão Especial – MODULAÇÃO – Necessidade de modulação de efeitos na forma do artigo 27 da Lei 9.868/99 para se evitar insegurança jurídica e a repetição de valores percebidos deste 01/10/2013, segundo a lei mais antiga objurgada – Situação de atribuição de efeitos ‘ex tunc’, porém, assegurada a irrepetibilidade – Ação julgada procedente, com modulação (TJ-SP - ADI: 22794187120208260000 SP 2279418-71.2020.8.26.0000; Relator: Jacob Valente; Data de Julgamento: 30/06/2021; Órgão Especial; Data de Publicação: 13/07/2021).

Apontamento similar estreou no bojo contas de 2019, e já constituindo mote à reprovação daqueles demonstrativos (TC-005653.989.19-4). Naquele contexto, porém, não se antevia um horizonte concreto para cessação do benefício como agora há.

Demais disso, aludido *decisum*, até o presente momento, ainda não fora alcançado pela qualidade de coisa julgada material, pois que o recurso ordinário manejado contra aquela deliberação ainda não foi julgado por este E. Pleno (TC-015114.989.23-9).

Registre-se, outrossim, que quando da apreciação das contas do exercício seguinte (2021), o Relator daqueles autos (TC-006696.989.20-1), primando pela coerência, razoabilidade e pela necessidade de melhor adequar os fatos às consequências que deles decorreriam, relevou a ocorrência:

O pagamento de abono aos servidores no valor de R\$ 1.000,00 por mês, sem contraprestação de serviço adicional ou extraordinário, contraria os Princípios da Moralidade, da Razoabilidade e do Interesse Público insculpidos nos artigos 37, caput, da Constituição Federal e 128, caput, da Constituição Bandeirante.

Não obstante, considerando a vigência da Lei Municipal nº 3.346, de 18 de novembro de 2013, permitindo a concessão do benefício no exercício, bem como sua revogação com a edição da Lei Municipal 4.012, de 27 de dezembro de 2021, extinguindo tais pagamentos, tenho que a impropriedade possa ser relevada na situação dos autos.

Embora instituído no Exercício de 2013, o pagamento indevido de abono foi apontado somente dos Relatórios de Fiscalização dos Exercícios de 2019 e 2020, tendo sido interrompido pelo Responsável pelos presentes demonstrativos em seu primeiro ano à frente da Presidência da Câmara.

Além disso, verifico que o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.345/13 editada pela Prefeitura Municipal de Paulínia, concedendo abono aos servidores do Poder Executivo nas mesmas condições previstas para os servidores do Legislativo.

Na ocasião, restou decidido que a concessão dos abonos previstos nas Leis Municipais nº 3.345/13, nº 3.480/15 e nº 3.596/17 tinha caráter de complementação remuneratória indireta, violando os Princípios Basilares da Administração Pública e o preceito da Súmula Vinculante nº 55 do E. Supremo Tribunal Federal, modulando-se os efeitos da decisão colegiada para o fim de assegurar a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores (Segunda Câmara de 29/08/2023; Conselheiro Renato Martins Costa; Data de Publicação: 15/09/2023; notas de rodapé suprimidas).

Há de se considerar, ainda, que o exercício ora sob exame correspondeu ao ano mais crítico da crise sanitária causada pela Covid-19, e que aludido abono beneficiava, desde 2013, cada servidor camarário com a quantia mensal de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Tudo ponderado, e como dito, com esteio no consequentialismo jurídico introduzido à LINDB, que deve nortear o crivo da gestão pública sob situações e/ou períodos anômalos, respeitado o entendimento esposado na precedente instância, este é o raciocínio norteador da avaliação do caso concreto.

Conquanto precários, à época, os critérios para a concessão e o registro formal da realização de horas extras, nominalmente, a situação apresentou considerável evolução se comparada ao ano de 2019, com a redução dos respectivos gastos quase pela metade, mantendo-se esta tendência para o exercício seguinte (2021), sobretudo após a edição da Resolução nº 274 em 13 de abril de 2021:

	EXERCÍCIO		
	2019	2020	2021
<b>HORAS EXTRAS COMPUTADAS (APROXIMADAMENTE)</b>	9.700	4.597	Indeterminado
<b>MONTANTE PAGO A TÍTULO DE HORAS EXTRAS</b>	R\$ 492.287,00	R\$ 278.835,88	R\$ 87.418,18
<b>PERCENTUAL DA FOLHA DE PAGAMENTOS</b>	2,65%	1,53%	0,39%

Nesses mesmos termos, considerada a baixa materialidade da ocorrência, a existência de ato disciplinador formal do *home office* (Ato de Mesa nº 02/2020), bem assim sopesada a atipicidade do ano inicial da pandemia, suscetível de indulto a falta de relação individualizada de beneficiários do trabalho remoto.

De tal modo, superados os demais pressupostos do juízo negativo inaugural, em caráter residual cumpre abordar a concessão do adicional de licitação instituído pela Lei Municipal nº 3.546/17.

De tudo quanto observado, a sistemática para pagamento da gratificação aparenta consistência.

Como se depreende das folhas de pagamento referentes aos meses de março, abril, maio, outubro e dezembro, ainda que não tenha havido pregões ou que tenham sido cancelados aqueles iniciados no período, os valores concedidos<sup>5</sup> a cada servidor limitaram-se à quantia estabelecida no inciso I do artigo 2º da Lei nº 3.546/17<sup>6</sup>, devida pelo simples fato de se integrar as Comissões de Licitações (Pregoeiro e titulares).

Diferentemente do conjecturado a princípio, não houve em tais meses a adição de R\$ 500 (quinhentos reais) à remuneração do Pregoeiro e de R\$ 300 (trezentos reais) à da equipe de apoio, que seriam devidos para cada “pregão efetivamente realizado”, nos termos dos incisos II e III do artigo 2º da Lei nº 3.546/17.

Com esteio nessas considerações e adstrito à matéria devolvida para apreciação do E. Plenário, VOTO, portanto, pelo **provimento** do Recurso Ordinário, para que, reformado o v. Aresto da C. Segunda Câmara, sejam julgadas **regulares** as contas anuais de 2020 da Câmara Municipal de Paulínia, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93,

---

<sup>5</sup> Valor individual por servidor: R\$ 1.610,06 (março, abril e maio);

Valor individual por servidor: R\$ 1.675,27 (outubro e dezembro).

<sup>6</sup> PAULÍNIA (ESTADO DE SÃO PAULO). Lei nº 3.546, de 19 de maio de 2017.

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

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

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

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

[...]

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

com consequente **quitação** do Responsável, na conformidade do artigo 35 do referido diploma legal.

Com o transcurso do prazo legal e certificação do trânsito em julgado da presente decisão, cumpridas todas as providências cabíveis, arquivem-se os autos.

GCMAB

LMS