



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 16/02/2022 – ITENS 18 e 19

**RECURSO ORDINÁRIO**

**TC-008502.989.21-3 (ref. TC-005051.989.16-8)**

**Recorrente:** Paulo Higino Bottura Ramos – Ex-Presidente da Câmara Municipal de São Caetano do Sul.

**Assunto:** Contas Anuais da Câmara Municipal de São Caetano do Sul, relativas ao exercício de 2016.

**Responsável:** Paulo Higino Bottura Ramos (Presidente da Câmara).

**Em Julgamento:** Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no D.O.E. de 11-03-21, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, c.c. artigo 36, parágrafo único, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa no valor de 160 UFESPs ao responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, do mesmo Diploma Legal.

**Advogados:** Claudia Rattes La Terza Baptista (OAB/SP nº 110.820), Gianpaulo Baptista (OAB/SP nº 177.061), Cristina Barbosa Rodrigues (OAB/SP nº 178.466), Mônica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573), Antonio Sérgio Baptista (OAB/SP nº 17.111), Thais Cristina Santos (OAB/SP nº 304.812), Daniel Marcos Pastorin (OAB/SP nº 258.675) e outros.

**Procurador de Contas:** José Mendes Neto.

**Fiscalização atual:** GDF-4.

**RECURSO ORDINÁRIO**

**TC-008561.989.21-1 (ref. TC-005051.989.16-8)**

**Recorrente:** Câmara Municipal de São Caetano do Sul.

**Assunto:** Contas Anuais da Câmara Municipal de São Caetano do Sul, relativas ao exercício de 2016.

**Responsável:** Paulo Higino Bottura Ramos (Presidente da Câmara).

**Em Julgamento:** Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no D.O.E. de 11-03-21, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, c.c. artigo 36, parágrafo único, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa no valor de 160 UFESPs ao responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, do mesmo Diploma Legal.

**Advogados:** Claudia Rattes La Terza Baptista (OAB/SP nº 110.820), Gianpaulo Baptista (OAB/SP nº 177.061), Cristina Barbosa Rodrigues (OAB/SP nº 178.466), Mônica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573), Antonio Sérgio Baptista (OAB/SP nº 17.111), Thais Cristina Santos (OAB/SP nº 304.812), Daniel Marcos Pastorin (OAB/SP nº 258.675) e outros.

**Procurador de Contas:** José Mendes Neto.

**Fiscalização atual:** GDF-4.

**EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. CONTAS ANUAIS. QUADRO DE PESSOAL. CARGOS EM COMISSÃO. EXCESSO. GRATIFICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA ESPECIAL. ADICIONAL DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO. EFEITO CASCATA. TETO**



**CONSTITUCIONAL. EXTRAPOLAÇÃO. NOMEAÇÃO DE AGENTE  
INELEGÍVEL. NÃO PROVIMENTO.**

**RELATÓRIO**

Em exame os Recursos Ordinários interpostos pela Câmara Municipal de São Caetano do Sul e pelo Sr. Paulo Higino Bottura Ramos, ex-Presidente, contra a r. Decisão proferida no TC-005051.989.16-8, que julgou irregulares as contas relativas ao exercício de 2016, com base no art. 33, III, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, com aplicação de multa no valor de 160 UFESPs ao responsável.

O juízo desfavorável foi motivado pelas falhas relativas: à desproporcionalidade entre cargos comissionados e efetivos; ao pagamento de gratificação de nível universitário a servidores que ocupam cargos cuja condição para provimento é diploma de ensino superior; à concessão de gratificação extraordinária especial de forma irregular; à forma de cálculo das gratificações instituídas, gerando “efeito-cascata”; à aplicação do redutor ao teto remuneratório de modo equivocado sobre a parcela líquida dos vencimentos, incorrendo em pagamento de remuneração acima do teto a diversos servidores; e à nomeação irregular de agente inelegível.

Em suas razões, a Câmara de São Caetano do Sul propôs que esta E. Corte separasse a análise da situação relatada nesse exercício daquela proveniente de exercícios anteriores, tendo em vista que as providências adotadas no exercício de 2014 foram expressamente reconhecidas quando da apreciação de tais contas, argumentando que somente a partir do trânsito em julgado em 08/02/17 seria possível afirmar que houve eventual descumprimento das recomendações.

Informou que foi apresentado o Projeto de Lei nº 4.213/16, o qual foi posteriormente substituído pelo Projeto de Lei nº 5.711/17 e convertido na Lei Municipal nº 5.491/17, extinguindo 19 cargos em comissão e alterando os requisitos de escolaridade mínimos para preenchimento dos cargos de



Assessoria da Presidência, evidenciando a adoção de providências para correção das falhas apontadas.

Relembrou que a quantidade de cargos em comissão vem sendo paulatinamente reduzida, passando: de 132 em 2012; para 129 em 2013; para 106 em 2014, 2015 e 2016; e para 90 em 2017.

Defendeu a regularidade das gratificações concedidas em face da existência de legislação municipal em vigor há mais de 20 anos, cuja constitucionalidade nunca foi antes questionada, sendo inconcebível responsabilizar o gestor ora examinado, vez que não houve ação direta ou por omissão que lhe possa ser imputada.

Pontuou que todos os casos de gratificação extraordinária especial já foram incorporados aos vencimentos para efeito de aposentadoria após 02 anos de recebimento, consoante as Resoluções nº 828/93 e nº 884/98, bem como que as gratificações de nível universitário foram concedidas há mais de 15 anos, havendo, também, previsão legal de incorporação na aposentação.

Esclareceu que os cálculos das gratificações eram elaborados da mesma maneira desde a edição do Ato nº 287, de 03 de fevereiro de 1977, não tendo havido qualquer questionamento por parte desta E. Corte até as presentes contas, evidenciando ausência de má-fé dos gestores ou dos servidores.

Alegou que o art. 37, XV, da Constituição Federal assegura a irredutibilidade dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos, aplicando-se sem restrições às incorporações ocorridas até a entrada em vigor da EC nº 19/98, ainda que se verifique o efeito cascata.

Não obstante, noticiou que foi editada a Resolução nº 1.050/19, revogando todas as resoluções que criavam as gratificações questionadas, corrigindo a situação e lembrando que a falha sequer era conhecida pela Edilidade no exercício de 2016.



No mesmo sentido, informou a edição do Ato nº 5.862/2018, determinando que o corte de valor que ultrapassa o limite ao teto remuneratório seja aplicado sobre o valor bruto.

Em vista da complexidade das situações individuais de diversos servidores que tiveram acordos homologados em juízo, encaminhou ofício à Procuradoria Municipal indagando sobre eventual conflito de aplicação do redutor nos casos ainda pendentes de trânsito em julgado, bem como sobre a possibilidade de desconstituir judicialmente as decisões judiciais homologatórias de acordos outrora realizados e que autorizam a alguns servidores o recebimento acima do teto municipal.

No que se refere à nomeação irregular de servidor, alegou que extinção da punibilidade equivale à absolvição, o que permitiu o entendimento de que referida nomeação em 2016 era possível e legal.

Por fim, pleiteou o cancelamento da multa aplicada ao responsável, tendo em vista que não foi apontado nenhum ato pessoal do ex-Presidente que tenha sido praticado com infração à norma legal ou regulamentar ou que demonstre reincidência no descumprimento de determinações desta E. Corte.

Em sua manifestação, o recorrente Paulo Higino Bottura Ramos acrescentou que a Câmara Municipal é um órgão colegiado comandado por uma Mesa Diretora, nas formas da Lei Orgânica Local e do Regime Interno, pleiteando que as circunstâncias objetivas e as dificuldades enfrentadas pelo gestor sejam sopesadas na Decisão.

O d. Ministério Público de Contas pontuou que as impropriedades que ensejaram o juízo de irregularidade, ainda que, conforme alegado pela defesa, sejam provenientes de situações há muito tempo consolidadas, afrontam o estabelecido no ordenamento jurídico municipal e nacional, importando, ainda, o descumprimento de reiteradas recomendações e reprovações oriundas dessa E. Corte de Contas.



Destacou que as falhas foram mantidas durante todo o exercício em exame, bem como que as alegadas medidas adotadas deverão ser valoradas no exercício em que vigoraram, em virtude do princípio da anualidade, opinando pelo não provimento do recurso ordinário e manutenção da multa imposta.

Trazida aos autos, a i. SDG pontuou que tem voltado a sua análise acerca do quadro de pessoal frente a efetiva necessidade dos cargos em comissão, bem como verificado se guardam afinidade com o regramento constitucional, concluindo que a situação da Câmara de São Caetano do Sul se mostra insatisfatória, dada a excessiva quantidade de cargos em comissão ocupados (106) para o total de 19 Vereadores, superando ainda o número de servidores efetivos (74).

Mencionou que os Municípios de Atibaia e Bragança Paulista, com população similar, possuíam em suas Câmaras no exercício de 2016 respectivamente 38 e 20 cargos em comissão, evidenciando a distorção entre os quadros de pessoal.

Considerou reprováveis os pagamentos de gratificações extraordinária especial e de nível universitário, bem como a forma de cálculo de tais benefícios, a qual gerou o chamado “efeito cascata”.

Entendeu que as medidas anunciadas para correção dos desacertos referentes às gratificações e à aplicação do redutor remuneratório não se mostram hábeis a alterar as impropriedades apuradas, devendo ser analisadas oportunamente no exercício em que implementadas.

Por fim, acompanhou o posicionamento do d. MPC no sentido da ilicitude da nomeação de servidor inelegível, ante a Lei Complementar Federal nº 135/10.

Apresentados Memoriais, os mesmos foram devidamente sopesados na Decisão.

É o relatório.



---

## VOTO PRELIMINAR

A r. Decisão foi publicada no Diário Oficial do Estado em 11 de março de 2021 e os Recursos Ordinários interpostos nos dias 1º e 05 de abril do mesmo ano, por partes legítimas.

Tempestivos e preenchidas as demais condições de admissibilidade processual estabelecidas nos artigos 56 e 57 da Lei Complementar nº 709/93, **deles conheço em preliminar.**



## VOTO DE MÉRITO

O juízo desfavorável foi motivado pelas falhas relativas: ao quadro de pessoal; à irregular concessão de gratificações; ao pagamento de remuneração acima do teto constitucional; e à nomeação de agente inelegível.

As razões apresentadas pela Câmara Municipal de São Caetano do Sul e pelo Sr. Paulo Higino Bottura Ramos, Presidente à época dos fatos, não são se mostraram suficientes para alterar a situação processual.

Avaliando a quantidade de cargos em comissão preenchidos ao longo do tempo, observa-se que a diminuição das nomeações verificada no exercício de 2014 não se manteve nos exercícios subsequentes, de responsabilidade do gestor examinado<sup>1</sup>:

Existentes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Efetivos	29	27	27	70	<b>51</b>	81	74	68	65	65
Comissão	131	132	132	129	<b>92</b>	106	106	90	76	103

Assim, o argumento da defesa de que as providências corretivas adotadas no exercício de 2014 permitiriam relevar a situação observada em 2016 não merece acolhida. Além de não ter ciência do julgamento das contas de 2014 até o final do seu mandato, o responsável reverteu as reduções promovidas pelo Presidente anterior durante sua gestão.

No mesmo sentido, o Projeto de Lei nº 4.213/16 não logrou demonstrar empenho do responsável em solucionar a situação, porquanto foi encaminhado à Comissão de Justiça e Redação somente em 26/10/16, período ínfimo considerando: o prazo regimental de 15 dias úteis para sua apreciação pela Mesa Diretora; o período para possíveis questionamentos; e o recesso parlamentar.

Apenas a título argumentativo, em comparação aos demais Municípios Paulistas cujas Câmaras Municipais são compostas por 19 Vereadores, é possível notar que a Câmara de São Caetano do Sul, mesmo

<sup>1</sup> Vereador de 2005 até 2016, sendo Presidente nos biênios 2005/2006, 2007/2008 e 2015/2016.



com a menor população, possuía a quantidade de cargos em comissão providos e o total destes cargos por Edil muito superiores às médias<sup>2</sup>:

Municípios cujas Câmaras contam com 19 Vereadores	População	Cargos efetivos providos	Cargos em comissão providos	Cargos em comissão por Edil	Parecer
<b>São Caetano do Sul</b>	<b>160.275</b>	<b>74</b>	<b>106</b>	<b>5,6</b>	<b>Irregularidade</b>
Itapetininga <sup>3</sup>	162.231	33	25	1,3	Regularidade com Ressalvas
Bragança Paulista <sup>4</sup>	166.753	47	9	0,5	Regularidade com Ressalvas
Santa Bárbara d'Oeste <sup>5</sup>	192.536	62	56	2,9	Regularidade com Ressalvas
Rio Claro <sup>6</sup>	204.797	58	45	2,4	Regularidade com Ressalvas
Hortolândia <sup>7</sup>	227.353	93	39	2,1	Regularidade com Ressalvas
Americana <sup>8</sup>	237.112	36	98	5,2	Irregularidade
Suzano <sup>9</sup>	294.638	60	112	5,9	Irregularidade
Taubaté <sup>10</sup>	311.854	102	99	5,2	Irregularidade
Praia Grande <sup>11</sup>	319.146	36	61	3,2	Irregularidade
Itaquaquecetuba <sup>12</sup>	366.519	21	41	2,2	Irregularidade
Jundiaí <sup>13</sup>	414.810	88	45	2,4	Regularidade com Ressalvas
Média	254.835	59	61	3,2	-

Sobre as gratificações, reconheço a existência de julgados deste E. Tribunal de Contas nos quais a ausência de recomendações anteriores, bem como a existência de previsão em lei, contribuíram para que as impropriedades fossem relevadas; todavia, entendo não serem aplicáveis ao presente caso.

A gratificação de nível universitário, instituída pela Resolução nº 509, de 05/03/65<sup>14</sup>, alterada pela Resolução nº 590<sup>15</sup>, de 26/01/67, é destinada aos servidores que exerçam funções privativas de portadores de diplomas de

<sup>2</sup> Dados de 31/12/16.

<sup>3</sup> TC-005070.989.16

<sup>4</sup> TC-005063.989.16

<sup>5</sup> TC-005047.989.16

<sup>6</sup> TC-005046.989.16

<sup>7</sup> TC-004558.989.16

<sup>8</sup> TC-005020.989.16

<sup>9</sup> TC-005082.989.16

<sup>10</sup> TC-005059.989.16

<sup>11</sup> TC-005043.989.16

<sup>12</sup> TC-005071.989.16

<sup>13</sup> TC-005035.989.16

<sup>14</sup> Artigo 1º - Aos servidores que exerçam funções privativas de portadores de diplomas de curso superior é assegurado o direito a um adicional de 7% (sete por cento), sobre os vencimentos ou salários, por ano de curso, observado o máximo de 35% (trinta e cinco por cento).

Parágrafo único – O adicional de que trata este Artigo incorporar-se-á para todos os efeitos, se aposentado o servidor.

<sup>15</sup> 2º - O adicional de que trata a Resolução nº 509, de 5 de março de 1.965, passa a ser de 8% (oito por cento) por ano de curso, observado o limite máximo de 40% (quarenta por cento).



curso superior por meio de adicional de 8% por ano de curso, limitado a 40%. Todavia, o benefício foi pago também a diversos servidores estatutários<sup>16</sup> cujos cargos não exigem nível superior, descaracterizando o objetivo da norma.

Importante destacar que, mesmo que prevista em Lei, a concessão de gratificação de nível universitário a ocupantes de cargos de nível superior confere vantagens indevidas aos servidores, contrariando os princípios norteadores da Administração Pública.

No mesmo sentido, houve pagamento desvirtuado da gratificação extraordinária especial, instituída pela Resolução nº 828/93<sup>17</sup>, alterada pela Resolução nº 884/98<sup>18</sup>.

Isso porque, embora destinada à recomposição do nível salarial mínimo e indispensável, fixado em R\$ 1.771,90 pela Lei Municipal nº 5.424/16, a gratificação foi paga a oito servidores cujos vencimentos estavam bem acima do valor mínimo fixado, totalizando R\$ 412 mil<sup>19</sup> no exercício de 2016.

Sobre o cálculo dos benefícios, cada uma das quatro gratificações concedidas pela Câmara Municipal (nível universitário; regime especial de trabalho; extraordinária; e extraordinária especial) é somada à base de cálculo da posterior, gerando o chamado “efeito cascata”, em afronta ao art. 37, XIV, Constituição Federal, que veda a utilização de acréscimos pecuniários percebidos para compor a base de cálculo dos outros benefícios pessoais subsequentes.

Em relação ao teto constitucional, relembro que a remuneração acima do limite<sup>20</sup> permitido aos servidores João Francisco de Abreu

<sup>16</sup> Adriana Iatalesi; Elenita Beatriz D’Agostini de Oliveira; Márcia de Almeida Mello Pires; Reginaldo Buttini da Silva; e Rosimeire Benedetti Batochi.

<sup>17</sup> Art. 4º - Fica a Mesa da Câmara autorizada a conceder gratificação remuneratória extraordinária especial, a título de recomposição do nível salarial mínimo e indispensável, destinada a atender às necessidades básicas dos servidores em atividade em sua Secretaria.

Parágrafo único – A gratificação extraordinária especial a que se refere este artigo será calculada sobre o valor total dos vencimentos do servidor convocado e somente será incorporada aos vencimentos para efeito de aposentadoria aos servidores ocupantes dos cargos constantes da Tabela II, desde que esteja recebendo há mais de 02 (dois) anos.

<sup>18</sup> Art. 5º - A gratificação extraordinária especial instituída no artigo 4º da Resolução nº 828, de 08/07/93, será variável e poderá atingir o limite máximo de até 100% (cem por cento) dos vencimentos ou salários totais dos servidores.

<sup>19</sup> Adriana Iatalesi (R\$ 98.464,68); Alex Franco Palermo (R\$ 25.314,99); Elenita Beatriz D’Agostini de Oliveira (R\$ 110.408,37); Janir Ambrósio da Silva (R\$ 25.735,64); João Carlos Martinez Miari (R\$ 25.675,65); Maria Socorro Pereira do Amaral Chaves (R\$ 22.039,62); Roseli Buttini da Silva (R\$ 25.662,77); e Rosimeire Benedetti Batochi (R\$ 79.216,24).

<sup>20</sup> Art. 37, XI, da Constituição Federal. Salário do Prefeito R\$ 20.000,00.



Hildebrand<sup>21</sup> e Elizabeth Emília Norbiato Gonçalves<sup>22</sup> (aposentada) foi apontada nas contas relativas ao exercício de 2008 (TC-000537/026/08), 2009 (TC-001181/026/09) e 2010 (TC-002291/026/11/0).

Conforme Relatórios das Contas dos exercícios de 2011 (TC-002949/026/11) e 2012 (TC-002640/026/12), passaram a receber remuneração extrateto os servidores aposentados Paulo Roberto de Camargo Bombonati<sup>23</sup> e Benedicto Biscaro<sup>24</sup> e, a partir do exercício de 2013 (TC-000537/026/13), foram listados também os servidores aposentados Rafael Daniel Filho<sup>25</sup> e Aparecida Laura Giogoletto<sup>26</sup>.

A situação de todos os citados constou também nos Relatórios das Contas dos exercícios de 2014 e 2015, respectivamente nos processos TC-002942/026/14 e TC-001106/026/15.

No exercício em exame, a questão das remunerações dos servidores João Francisco de Abreu Hildebrand e Elizabeth Emília Norbiato Gonçalves se encontrava *sob judice*, respectivamente nos processos nº 0007144-77.2003.8.26.0565 e nº 9130418-92.2008.8.26.0000 e, em relação aos demais casos, constatou-se a existência de acordos judiciais, fixando que os autores desistiriam de receber a quantia já descontada, porém voltariam a perceber suas remunerações sem aplicação do redutor.

Além dos casos supracitados, foi verificado no exercício o pagamento de remuneração superior ao salário do Prefeito também aos seguintes servidores: Cilene Felipe (R\$ 26.715,84); Isabel Aparecida Souza (R\$ 33.532,38); Venício de Freitas (R\$ 41.990,94); Adriana Iatalesi (R\$ 20.850,26); e Elenita Beatriz D'Agostino de Oliveira (R\$ 23.585,44).

Assim, considerando que o processamento de desconto sobre a remuneração líquida de diversos servidores se trata de falha reincidente há muito sendo apontada por esta E. Corte, bem como diante da definição do

<sup>21</sup> R\$ 46.261,20.

<sup>22</sup> R\$ 35.585,54.

<sup>23</sup> R\$ 43.508,63.

<sup>24</sup> R\$ 33.552,08.

<sup>25</sup> R\$ 37.364,76.

<sup>26</sup> R\$ 35.585,54.

Plenário do E. Supremo Tribunal Federal em sessão de 18/11/15, com efeito de repercussão geral, determinando que as vantagens pessoais adquiridas pelos servidores também deveriam estar computadas dentro dos limites estabelecidos pelo teto remuneratório, tenho que as providências noticiadas pela defesa não tem o condão de afastar as falhas constatadas no exercício.

Por fim, a nomeação do Sr. Pedro Antônio Batissaco, cujos direitos políticos foram suspensos por 3 anos em Ação Civil Pública de Reparação de Dano por Ato de Improbidade não restou justificada.

Ainda que a punibilidade tenha sido extinta com trânsito em julgado em 18/10/12, a Lei da Ficha Limpa estendeu a inelegibilidade por 8 (oito) anos após o cumprimento da pena aos condenados à suspensão dos direitos políticos por atos dolosos de improbidade administrativa.

Nessa conformidade e acompanhando os posicionamentos do d. Ministério Público de Contas e da i. Secretaria-Diretoria Geral, **VOTO pelo não provimento dos Recursos Ordinários interpostos**, mantendo-se a decisão recorrida em todos os seus termos.

**RENATO MARTINS COSTA**  
Conselheiro