



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO**

**TRIBUNAL PLENO DE 10/05/23**

**ITENS Nº54 E 55**

### **RECURSOS ORDINÁRIOS**

54 TC-009324.989.22-7 (ref. TC-005264.989.18-7)

**Recorrente(s):** Câmara Municipal de Cubatão.

**Assunto:** Contas Anuais da Câmara Municipal de Cubatão, relativas ao exercício de 2018.

**Responsável(is):** Rodrigo Ramos Soares (Presidente da Câmara).

**Em Julgamento:** Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no D.O.E. de 25-03-22, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alínea "b", c.c. §1º, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa no valor de 160 UFESPs ao responsável, nos termos dos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, do mesmo Diploma Legal.

55 TC-021727.989.22-0 (ref. TC-005264.989.18-7)

**Recorrente(s):** Rodrigo Ramos Soares – Ex-Presidente da Câmara Municipal de Cubatão.

**Assunto:** Contas Anuais da Câmara Municipal de Cubatão, relativas ao exercício de 2018.

**Responsável(is):** Rodrigo Ramos Soares (Presidente da Câmara).

**Em Julgamento:** Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no D.O.E. de 25-03-22, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alínea "b", c.c. §1º, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa no valor de 160 UFESPs ao responsável, nos termos dos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, do mesmo Diploma Legal.

**Advogado(s):** Douglas Predo Mateus (OAB/SP nº 150.811), Otávio Augusto Mania (OAB/SP nº 186.588), Kléber Alvarenga Campos Almeida (OAB/SP nº 204.524), Allan Vinicius de Moura (OAB/SP nº 294.489), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Nilton dos Santos da Silva Filho (OAB/SP nº 382.298) e outros.

**Procurador(es) de Contas:** Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

**Sustentação oral proferida em sessão de 05-04-23.**

**EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. CONTAS ANUAIS. CÂMARA. EXCESSO DE SERVIDORES**



**COMISSIONADOS NO QUADRO DE PESSOAL. CÁLCULO DE GRATIFICAÇÕES COM "EFEITO CASCATA". PAGAMENTOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL. CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS. EXCLUSÃO DO FUNDAMENTO DAS RAZÕES DE DECIDIR. DESPROVIMENTO.**

## **RELATÓRIO**

A Colenda Segunda Câmara<sup>1</sup> considerou irregulares as Contas do LEGISLATIVO MUNICIPAL DE CUBATÃO, exercício de 2018, tendo em vista o número excessivo de servidores comissionados, o pagamento de remunerações acima do teto constitucional e a concessão de gratificações em "efeito cascata", em infringência ao artigo 37, XIV, da Constituição Federal. Além disso, aplicou multa ao Responsável, no valor de cento e sessenta UFESPs, nos termos dos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, da Lei Complementar nº 709/1993.

A Câmara Municipal (evento 1 do TC-009324.989.22-7) e seu Ex-Presidente, Senhor Rodrigo Ramos Soares (evento 1 do TC-021727.989.22-0), interpuseram **Recursos Ordinários**.

Os apelantes argumentam, em síntese, que o censurado desequilíbrio no quadro de pessoal diz respeito a apenas três cargos comissionados (63) a mais que o total de postos efetivos (60). Ademais, afirmam que a configuração da estrutura funcional é decorrente da redução de dezenove cargos efetivos no período de 2017 a 2020, em razão de aposentadorias, exonerações e falecimento, bem

---

<sup>1</sup> Sessão de 15 de março de 2022, pelo voto dos e. Conselheiros Robson Marinho, Relator, Renato Martins Costa, Presidente, e Cristiana de Castro Moraes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

como da elevação no número de vereadores, que passou de onze para quinze, aumentando, inevitavelmente, o quantitativo de postos de livre provimento.

O órgão traça panorama do quadro de pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, ressaltando a predominância de cargos em comissão, que atingiram 83,14% no exercício de 2018, ao passo que na Origem os postos da espécie corresponderam a 51,22% das vagas ocupadas. Nesse contexto, pugna por tratamento equivalente àquele dispensado às contas do Legislativo Estadual, que têm recebido sucessivos julgamentos de regularidade.

As razões recursais da Origem e do Responsável promovem, também, comparativo com as contas da Edilidade do exercício de 2014, julgadas regulares por este Tribunal, em que havia apontamentos semelhantes àqueles tratados no período em apreço (2018), notadamente a presença de 3,9 servidores em comissão por vereador (2018: 4,2 comissionados por edil). Pleiteiam, assim, que seja adotado posicionamento semelhante nos demonstrativos ora analisados (julgamento de regularidade com ressalvas e recomendações).

No que concerne ao pagamento de remunerações acima do teto constitucional, ambos os apelantes argumentam que à Administração não caberia imediata aplicação da decisão do E. Supremo Tribunal Federal, pois seria necessário aguardar determinação do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que havia sobrestado os recursos interpostos pela Origem.

Nesse contexto, invocam julgamento de regularidade proferido nos balanços da Câmara Municipal de Bariri, exercício de



2017, em que esta Corte de Contas entendeu que a decisão do e. STF, ainda que dotada de repercussão geral, não tinha o condão de promover a rescisão de sentença transitada em julgado, cabendo ao Legislativo Municipal ajuizar a competente ação a fim de adequar-se ao posicionamento da Corte Suprema.

Em seguida, a Edilidade detalha a situação atual dos servidores que recebiam as remunerações impugnadas, informando que duas servidoras encontram-se aposentadas e o terceiro colaborador teve seu salário adequado ao subsídio do Prefeito, em razão do juízo de retratação exercido pelo TJSP (Evento 101.27 do TC-5264.989.18-7), conforme fichas financeiras anexas dos exercícios de 2018 a 2020 (doc. 61).

Além disso, argumenta que a decisão proferida nas contas de 2016 não poderia ter sido utilizada como precedente para fundamentar a irregularidade dos demonstrativos de 2018, por encontrar-se em grau de recurso na ocasião.

Quanto ao pagamento de gratificações, ambos os recorrentes alegam não haver efeito cascata em seu cálculo. Primeiramente, a Câmara afirma que inexistente previsão de quinquênio, havendo apenas concessão de sexta parte, nos mesmos moldes da Constituição Estadual, que fixa como base de cálculo os vencimentos integrais. Nesse sentido, transcreve excerto de decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que determinou o cálculo do adicional de sexta parte sobre os vencimentos integral de servidor desta Corte de Contas, por entender que tal proceder não contraria o previsto no inciso XIV do artigo 37 da Constituição Federal.

Ademais, os apelantes argumentam que o acórdão



combatido deixou de detalhar, com exceção de quinquênio e sexta parte, sobre quais adicionais ou gratificações incidiria o apontado efeito cascata, alegando que o modo genérico pelo qual o voto condutor se referiu à matéria obstará o exercício do contraditório.

Por sua vez, o Ex-Presidente, reproduzindo o quadro apresentado pela Fiscalização com informações sobre as gratificações e suas bases de cálculo, salienta que os benefícios têm fundamento em leis municipais vigentes e de eficácia plena e alega que as vantagens pessoais relativas a tempo de serviço devem ser utilizadas na base de cálculo, consoante determina a Constituição Estadual. De acordo com o Responsável, o cálculo para remuneração dos servidores observou o previsto no artigo 2º do Decreto Municipal nº 8.399, de 25 de fevereiro de 2003.

O recorrente argumenta, também, que o fato de uma gratificação incidir sobre outra (gratificação) de natureza diversa não caracteriza o "efeito cascata" tendo em vista que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XIV veda a incidência de uma gratificação sobre ela mesma, o que não seria o caso das gratificações existentes no Município de Cubatão.

De outra parte, os postulantes pleiteiam aplicação do entendimento adotado nas contas da Edilidade dos exercícios de 2014 e 2015, bem como nos demonstrativos do Legislativo de Valparaíso, exercício de 2019, julgadas regulares com recomendações.

Assim, ambos pugnam pelo conhecimento e provimento dos recursos, reformando-se o aresto de primeiro grau de jurisdição para o fim de julgar regulares os demonstrativos da mesa da Câmara.



Por fim, o Ex-Chefe do Legislativo pede a exclusão da sanção pecuniária a ele aplicada, por entender que não houve a ocorrência de ato atentatório à norma legal ou regulamentar que rege a matéria, não restando demonstrado nos autos qualquer elemento que pudesse ensejar pena de multa, tais como a prática de atos dolosos ou de má-fé, tendentes a infringir as normas legais ou decisão de Tribunais.

**Ministério Público de Contas** (eventos 31.1 do TC-009324.989.22-7 e 24.1 do TC-021727.989.989.22-0) opinou pelo conhecimento e não provimento dos apelos, por entender que permanecem íntegros os fundamentos da decisão recorrida, diante do excessivo quadro de pessoal comissionado, do pagamento de remunerações acima do teto e da concessão de gratificações em efeito cascata. Manifestou-se, ainda, pela manutenção da multa aplicada ao gestor.

Inserido na ordem do dia do E. Plenário Virtual de 7 de março de 2023, o processo foi retirado de pauta a pedido do Procurador da Câmara Municipal de Cubatão, para realização de sustentação oral em sessão telepresencial.

Após, em sessão do E. Tribunal Pleno, de 5 de abril de 2023, o Procurador, Dr. Allan Vinícius de Moura, proferiu defesa oral, argumentando pela regularidade do quadro de pessoal da Origem, sobretudo em comparação com a estrutura funcional da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Além disso, alegou que os pagamentos acima do teto, reputados irregulares, encontravam respaldo em aresto judicial, de sorte que a decisão do E. Supremo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Tribunal Federal, embora dotada de repercussão geral, não era imediatamente aplicável à Origem. Por fim, anunciou que a Portaria nº 106/2021 alterou o cálculo das gratificações para adequar-se ao entendimento deste Tribunal.

É o relatório.

GCECR  
CMB



**TC-009324.989.22-7**  
**TC-021727.989.22-0**

## **VOTO**

### **Preliminar**

Presentes os pressupostos de admissibilidade<sup>2</sup>, **conheço** dos recursos ordinários.

### **Mérito**

Argumentos ofertados pelos recorrentes não suplantam dois dos três apontamentos que orientaram condenação da matéria em primeira instância.

A decisão combatida censurou a configuração do quadro de pessoal da Edilidade, que contou com excessivo quantitativo de cargos comissionados (sessenta e três, de um total de cento e vinte e três postos). Além disso, afastou a alegação do responsável no sentido de que a elevação do número de servidores efetivos teria regularizado a falha, pois a redução de sua proporção no quadro total ocorreu mediante “inchaço” da administração pública, com a indesejada expansão do número de colaboradores concursados.

---

<sup>2</sup> Câmara Municipal de Cubatão e Sr. Rodrigo Ramos Soares interpuseram recursos ordinários protocolizados, respectivamente, nos dias 4 de abril e 28 de outubro de 2022; Acórdão publicado no DOE de 25 de março de 2022. Embargos de declaração rejeitados; DOE 15 de outubro de 2022.

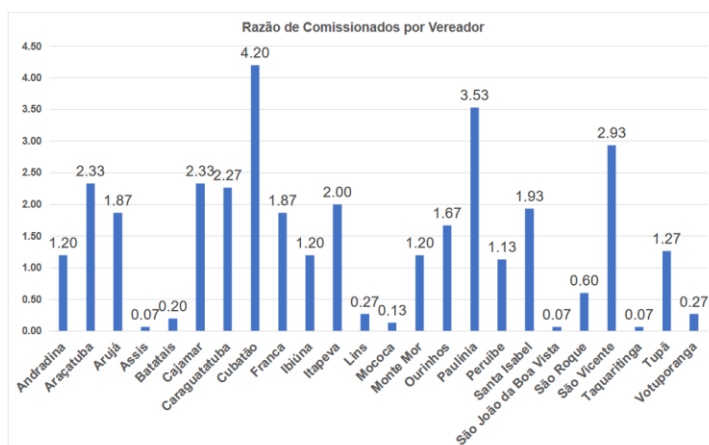




Por sua vez, os recorrentes argumentam que as admissões de servidores efetivos tiveram por objetivo prover cargos vagos em decorrência da aposentadoria de colaboradores no período entre 2017 e 2020. Ademais, afirmam que a estrutura funcional sofreu impacto do aumento do número de vereadores, que passou de onze para quinze, demandando a ampliação do quadro de comissionados à disposição dos mandatários.

No entanto, a elevação no quantitativo de vereadores não justifica o excessivo contingente de cargos de livre provimento à disposição de cada um dos agentes políticos (4,20 em média), bastante superior à razão encontrada em municípios similares<sup>3</sup>.

E mais, cabe observar que a aprovação dos demonstrativos de 2014 (TC-002637/026/14), invocada pelos recorrentes, não implica na regularidade dos presentes balanços, pois a reincidência no descumprimento das recomendações desta Corte ao longo do tempo agrava os desacertos em comento.





Quanto ao pagamento de gratificações com “efeito cascata”, em infringência ao artigo 37, XIV<sup>4</sup>, da Constituição Federal, os recorrentes alegam que o artigo 129 da Constituição Estadual determina que o adicional de sexta-parte incida sobre “os vencimentos integrais”, e que o acórdão recorrido refere-se a “gratificações” de forma genérica, o que, em tese, impediria os recorrentes de exercer plenamente o contraditório.

Contudo, este Tribunal tem rejeitado a interpretação conferida pelos apelantes ao artigo 129 da Constituição Estadual, conforme se depreende da decisão proferida pela C. Primeira Câmara<sup>5</sup>, cujo excerto peço vênia para transcrever:

“ Por outro lado, o Executivo permanece assumindo, como base de cálculo para a definição do valor concedido a título de sexta-parte, a remuneração fixa dos respectivos cargos somada às importâncias recebidas em virtude dos quinquênios acumulados pelos servidores beneficiados, a despeito da determinação veiculada no parecer relativo às contas do exercício de 2016. Em sua manifestação, a Administração argumentou que tal método ampara-se no disposto no artigo 129 da Constituição do Estado, segundo o qual o benefício incide sobre os vencimentos integrais dos agentes cuja carreira no serviço público completou vinte anos de efetivo exercício, abrangendo, portanto, todos os demais adicionais pecuniários incorporados aos respectivos vencimentos-padrão.

A esse respeito, é importante notar, primeiramente, que o citado dispositivo se refere especificamente aos

---

<sup>4</sup> **XIV** - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

<sup>5</sup> TC-004537.989.19-6, contas do Prefeito de Marinópolis do exercício de 2019, sessão de 2 de março de 2021, Relator e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, DOE de 23 de março de 2021, trânsito em julgado em 10 de maio de 2021.



“servidores públicos estaduais”, sem estender o benefício aos integrantes do quadro de pessoal dos entes municipais, que dispõem de autonomia para definir os padrões e as vantagens remuneratórias asseguradas a seus servidores. Ao fazê-lo, entretanto, encontram-se inescapavelmente sujeitos à limitação estabelecida pelo já referido art. 37, XIV, da Constituição Federal, que **veda terminantemente a incorporação de qualquer acréscimo para fins do cálculo de vantagens ulteriores, independentemente do fundamento ou dos requisitos que condicionam sua percepção.**” (g.n)

Além disso, não se sustenta a alegação de falta de especificação das gratificações criticadas. Primeiramente, ao julgador é dispensável a reprodução integral dos atos em exame, bastando fundamentar sua decisão em consonância com artigo 93, IX<sup>6</sup>, da Constituição Federal e artigo 489, §1<sup>o7</sup>, do Código de Processo Civil.

---

<sup>6</sup> IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

<sup>7</sup> § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Assim, a decisão combatida evidentemente se reporta ao relatório de inspeção, que detalhou os benefícios impugnados, mediante o seguinte quadro analítico:

Gratificação		Descrição / Histórico	Fundamento Legal	Base de Cálculo
(A)	Adicional de Acréscimo de Jornada (30%)	Aumento da jornada de trabalho, que era de 6h36min, passando para 8h.	Artigo 15 da Resolução nº 1.518/91	Salário base + Incorporações
(B)	Adicional de Cargo de Direção (50%)	Adicional concedido para os cargos de direção tipificados em Lei.	Artigo 8º da Lei Municipal nº 2.907/04	Salário base + Incorporações + (A)
(C)	Anuênios (1% ao ano)	Adicional concedido na base de 1% por ano de serviço público.	Artigo 101, inciso XV, "a", da Lei Orgânica Municipal	Salário base + Incorporações + (A) + (B)
(D)	Sexta Parte	Adicional concedido correspondente à sexta parte dos vencimentos por 20 anos de serviço público.	Artigo 101, inciso XV, "b", da Lei Orgânica Municipal	Salário base + Incorporações + (A) + (B) + (C)
(E)	Função Gratificada (50%)	Gratificação concedida aos servidores que prestam serviços adicionais aos Gabinetes do Presidente, Vice-Presidente, 1º e 2º Secretários e Vereadores.	Artigo 4º da Lei Municipal nº 3.364/10 e Artigo 5º da Lei Municipal nº 3.472/11	Salário base + Incorporações + (A) + (B) + (C) + (D)

Ademais, a regularização da matéria mediante edição da Portaria nº 106/2021, que alterou o cálculo das gratificações, anunciada em sustentação oral, deverá ser analisada nas contas do exercício correspondente, em atenção ao princípio da anualidade.

No que concerne ao pagamento de remunerações acima do teto constitucional, reputo aceitáveis os argumentos dos apelantes no sentido de que a decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal, em caráter de repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 606.638/SP, com trânsito em julgado em 25 de maio de 2016, não era imediatamente aplicável. Por conseguinte, a administração do Legislativo apenas deu cumprimento às decisões

---

**VI** - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.



exaradas nos mandados de segurança impetrados pelos servidores, as quais foram mantidas em segunda instância e objeto de Recursos Extraordinários sobrestados pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Sendo assim, impõe-se o afastamento deste específico tópico dos fundamentos determinantes de reprovação das contas.

Por fim, a despeito dos argumentos do Ex-Presidente, a multa aplicada ao gestor encontra fundamento no artigo 104, II<sup>8</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 e sua dosimetria (cento e sessenta UFESPs) mostra-se proporcional ao caso, sobretudo diante da sanção máxima em abstrato (duas mil UFESPs).

Nestes termos, inalterados os fundamentos do v. acórdão da Colenda Segunda Câmara, acolho a manifestação do Ministério Público de Contas e **nego provimento** aos recursos ordinários em exame, excluindo, contudo, a falha relativa ao pagamento de remunerações acima do teto constitucional, mantidos inalterados os demais fundamentos da r. decisão colegiada que considerou irregulares as Contas da MESA DA CÂMARA DE CUBATÃO, relativas ao exercício de 2018, e aplicou multa ao responsável no valor de cento e sessenta UFESPs.

GCECR  
CMB

---

<sup>8</sup> **Artigo 104** - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;