

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

VOTO GC-3 4264/2014

PROCESSO: TCE-RJ Nº 213.956-1/13
ORIGEM : PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JARDIM
ASSUNTO : RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL -
INSPEÇÃO ORDINÁRIA
PERÍODO DE REALIZAÇÃO: 15/07 a 19/07/2013

Em decorrência de Auditoria Governamental de Levantamento (Processo TCE-RJ nº 109.861-7/13), foram planejadas inspeções nos 91 municípios fluminenses jurisdicionados do TCE-RJ, cada qual gerando um Relatório próprio, visando verificar possíveis irregularidades na remuneração de servidores ativos e inativos, bem como identificar casos de acumulação irregular de cargos, empregos e funções públicas.

A presente Auditoria Governamental - Inspeção Ordinária realizada no âmbito da Prefeitura Municipal de Bom Jardim, pela 3ª Coordenadoria de Controle de Pessoal – 3ª CCP, foi objeto de autorização no Processo TCE nº 303.761-3/12.

Às fls. 383/398, a Equipe de Auditoria apresentou seu Relatório, do qual constam 6 (seis) achados de auditoria:

- Sobre Remuneração:

- Achado 1: Pagamento acima do teto constitucional.
- Achado 2: Irregularidade na remuneração de Agente Político.
- Achado 3: Pagamento de parcela remuneratória sem fundamento em lei específica.
- Achado 4: Pagamento de parcela cuja condição para concessão diverge do fixado em lei.
- Achado 5: Pagamento de remuneração inferior ao piso nacional.
- Achado 6: Pagamento de parcela de complementação ao salário-mínimo de forma irregular.

Ao analisar cada um dos achados, a Equipe de Auditoria discorreu sobre 4 (quatro) situações, apresentando como Proposta de Encaminhamento a Comunicação ao Prefeito Municipal para que cumpra Determinações associadas às situações identificadas pelos números “2”, “6”, “7” e “8” (itens 3.1.1 a 3.1.4 – fls. 234v). Também sugere Comunicação ao Presidente do Instituto de Previdência de Bom Jardim – BOM PREVI, relacionada à Situação “1” (item 3.2.2 – fls. 235).

Também sugeriu a elaboração de um Plano de Ação com as informações constantes do modelo apresentado em anexo (fls. 236/240), designando servidor para controlar o cumprimento das ações (itens 3.1.5 a 3.1.7 – fls. 234v).

A Subsecretaria de Controle de Pessoal – SUP apresentou entendimento divergente, no sentido de que a elaboração do Plano de Ação deveria ser determinada em um segundo momento, depois de promovido o chamamento do responsável aos autos, em respeito ao princípio da ampla defesa e do contraditório (fls. 241/243).

A Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE posiciona-se em acordo com a 3ª CCP, acrescentando, apenas, determinação no sentido da remessa a esta Corte de documentação que comprove a adoção das medidas adotadas pelo órgão (fls. 244/246v).

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Henrique Cunha de Lima, manifesta-se no mesmo sentido.

É o Relatório.

No desenvolvimento do Relatório de Auditoria são apresentadas 8 (oito) situações, vinculadas a 6 (seis) achados de auditoria.

Merece destaque a metodologia adotada pelas equipes de auditoria desta Corte em trabalhos semelhantes, no sentido de identificar tais situações, visando uma atuação, por parte do jurisdicionado, voltada para prevenção e correção dos erros encontrados, não prescindindo, entretanto, da necessária responsabilização, nos casos de comprovada má-fé.

Para tanto, esta Corte, quando do exame de diferentes termos de maior significância e auditorias temáticas, vem determinando a elaboração de um Plano de Ação, da responsabilidade do gestor público, seguindo um modelo sugerido, no qual é definido o que deve ser feito para resolver o problema identificado, o prazo para a adoção da medida saneadora e a designação de um servidor para controlar o cumprimento das ações.

No caso presente, das 8 (oito) situações, 5 (cinco) delas foram consideradas de maior relevância, merecendo sugestão de Determinação para adoção de medidas de curto prazo (situações “1”, “2”, “6”, “7” e, “8” - itens 3.1.1 a 3.1.4 e 3.2.2 – fls. 246). A seguir, transcrevo trechos do Relatório identificando as situações mais relevantes. São elas:

“Achado 1

Irregularidade na remuneração de Agente Político.

a) Situação Encontrada

Situação 1

Pagamento de pensão acima do teto constitucional, conforme especificado abaixo:

Ao analisarmos a Folha de Pagamento do Instituto de Previdência de Bom Jardim verificamos o pagamento irregular das pensionistas abaixo:

(...)

Achado 2

Irregularidade na remuneração de Agente Político.

a) Situação Encontrada

Situação 2

Agente político remunerado não exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, conforme discriminado a seguir.

Conforme verificado nas Fichas Financeiras, no ano de 2012, os seguintes Secretários Municipais, que possuíam vínculo efetivo com a Prefeitura, receberam além do subsídio, o vencimento base e as parcelas referentes ao cargo efetivo que ocupavam.

(...)

Situação 3

Os Secretários Municipais auferiram décimo terceiro salário e 1/3 de indenização de férias apesar de não haver previsão na Lei Orgânica Municipal ou na Lei que fixou o subsídio (Leis nº 1.175/08, 1.188/08 e Lc Nº 146/12).

(...)

Achado 4

Pagamento de parcela cuja condição para concessão diverge do fixado em lei.

a) Situação Encontrada

Situação 6

A parcela "Nível Universitário" corresponde a concessão de 30% ou 15% do vencimento base do servidor que possuir curso de nível superior, sendo certo que 30% é destinado ao servidor cujo cargo exija nível superior e 15% ao servidor cujo cargo não exija, conforme Lei nº 491/94.

Verificada a Folha de Pagamento da Prefeitura, referente ao mês de abril de 2013, constatei que alguns professores de 1ª a 4ª séries estavam recebendo 30% de gratificação, apesar de exercerem um cargo que não exige nível superior. Vejamos alguns exemplos:

(...)

Achado 5

Pagamento de remuneração inferior ao piso nacional.

a) Situação Encontrada

Situação 7

O servidor Gilson da Silva recebeu no mês de abril de 2013 o valor de R\$ 623,96 a título de remuneração bruta, apesar da folha de pagamento não apresentar qualquer informação quanto à possível falta do funcionário.

(...)

Achado 6

Pagamento de parcela de complementação ao salário-mínimo de forma irregular.

a) Situação Encontrada

Situação 8

A Prefeitura realiza a complementação do salário mínimo utilizando como critério apenas o vencimento base do servidor, sem levar em consideração as parcelas remuneratórias fixas, como anuênio, sexta parte ou incorporações.

(...)"

Diante do exame do Relatório de Auditoria, juntamente com a documentação que o fundamenta, alinho meu entendimento com aquele apresentado pela Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, no sentido de determinar ao responsável pelo órgão o cumprimento de medidas imediatas, bem como adotar ações sistematizadas em um Plano de Ação, a ser devidamente acompanhado pelo jurisdicionado e por esta Corte de Contas.

Porém, antes de proferir meu Voto, quero destacar diversas decisões desta Corte, que tratam da mesma temática abordada no presente onde o Plenário acompanhou em parte a Instrução e ressalvou do conjunto de determinações algumas situações. Foram elas:

“DETERMINAÇÕES (...)

3.1.1. Aplicar o teto constitucional no acúmulo de remunerações, no âmbito do executivo municipal, aos agentes políticos, servidores ativos, inativos. (Situação 1)

3.1.2. Regularizar os subsídios pagos aos agentes políticos, remunerando-os por parcela única, abstendo-se do pagamento de outras vantagens remuneratórias. (Situação 4)”

Para melhor compreensão do que foi excluído naquele processo, transcrevo trecho da fundamentação daquele Voto:

“Quanto ao primeiro item, 3.1.1, ressalto que o tema - teto constitucional no acúmulo de proventos com remuneração - deve ser abordado com bastante cautela, visto ser matéria extremamente controversa, tanto na doutrina como na jurisprudência.

(...)

Sendo assim, de outro lado, avaliando o mérito da questão na esfera municipal, entendo que igual raciocínio deva ser observado, até que esta Corte se pronuncie em definitivo sobre a matéria, o que me leva a conceber que a extrapolação do limite constitucional na acumulação de proventos e remuneração não deve integrar os questionamentos da presente comunicação.

*E há outro aspecto do mesmo problema: **aplicação do limite remuneratório às acumulações lícitas com fontes de pagamentos de diversas origens.***

(...)

Desta sorte, de forma pragmática, concluo que, sem um sistema integrado, não se pode, sob pena de se ferir de morte o princípio basilar da isonomia, operacionalizar adequadamente o comando constitucional contido no inciso XI do art. 37, quando trata da aplicação do teto a agentes públicos que percebem retribuição pecuniária por fontes distintas, autorizadas constitucionalmente.

Quanto ao segundo item, 3.1.2, em que pese o apontado, filio-me ao entendimento de que a extensão da “parcela única” deve ser avaliada e ponderada com as demais normas constitucionais, sobretudo o parágrafo terceiro do artigo 39 da Constituição Federal de 1988.

(...)

Entendo como dissonante, em nosso meio jurídico, norteado por uma Carta Magna cidadã, acatar que os remunerados por subsídios, isto é, por “parcela única”, fiquem privados de garantias constitucionais já consolidadas como o direito ao pagamento do 13º salário e 1/3 do abono de férias.

(...)”

Por fim, decidiu o Plenário desta Corte por acompanhar a sugestão de Comunicação à Prefeita Municipal para que adotasse as providências sugeridas pelo Corpo Instrutivo, observando-se, contudo, as considerações exaradas na fundamentação daquele Voto, quanto aos itens 3.1.1 e 3.1.2.

Passando ao caso aqui tratado, encontro semelhança com aquilo que constou das decisões citadas, no que se refere às situações de números “2” e “3”. A primeira é relativa à remuneração de alguns secretários municipais com subsídio além das parcelas do cargo efetivo, conforme o caso. A segunda trata do pagamento de 13º salário e adicional de férias a secretários municipais.

Apenas para a primeira, a Instrução sugere a Determinação do item “3.1.1”. Já a segunda não é tratada como situação motivadora de Determinação ao Prefeito Municipal. Nessa, a Instrução a aborda no modelo de Plano de Ação sugerido.

Observo, ainda, que não há, nas situações acima, abordagem sobre remuneração de Prefeito e/ou Vice-Prefeito.

Sobre a Situação “2”, em que pese a posição da Instrução, entendo que a percepção cumulativa, por servidor ocupante de cargo efetivo, de subsídio e parcelas que integram a remuneração, **não deva ser tratada como irregularidade em todos os casos.**

Considero que, observada essa situação, devam ser excluídas apenas aquelas vantagens pecuniárias que sejam vinculadas ao desempenho do cargo efetivo, tais como parcelas remuneratórias pagas em decorrência do local de trabalho (p. ex. periculosidade, insalubridade, etc) e adicionais por serviços extraordinários. Tal restrição não deve ser estendida a parcelas relativas ao adicional por tempo de serviço.

Portanto, em desacordo com o Corpo Instrutivo, entendo que, das providências requeridas ao Prefeito Municipal, **devam ser excluídas as situações de números “2” e “3”, bem como a Determinação do item “3.1.1”**, inclusive no que se refere ao Plano de Ação.

Diante do exposto, estou **parcialmente de acordo** com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial.

VOTO:

1 – Pela **COMUNICAÇÃO** ao Sr. Paulo Vieira de Barros, Prefeito do Município de Bom Jardim, nos termos do §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, a ser efetivada na forma do artigo 3º da Deliberação TCE/RJ nº 234/06, alterado pela Deliberação TCE/RJ nº 241/07, ou, na impossibilidade, nos moldes do artigo 26 e seus incisos do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que cumpra as DETERMINAÇÕES, excluindo as situações de números “2” e “3”, conforme justificado na fundamentação deste Voto:

- No prazo de 30 dias:

- 1.1. Complementar, por meio de parcela autônoma, a remuneração dos servidores, cujo valor seja inferior ao piso nacional. (Situação 7)
- 1.2. Regularizar a concessão/pagamento da parcela. (Situação 6)
- 1.3. Regularizar o pagamento da parcela. (Situação 8)

- No prazo de 60 dias:

1.4. Remeter a este Tribunal, no prazo de 60 dias, Plano de Ação com as informações constantes do modelo em anexo, excluindo as situações de números “2” e “3”.

1.5. Designar servidor cujo cargo guarde correspondência com a responsabilidade assumida, para controlar o cumprimento das ações elencadas e servir de contato direto entre a Administração Municipal e esta Corte.

1.6. Remeter a esta Corte, em decorrência do item anterior, juntamente com o Plano de Ação, os dados (nome, cargo/função e telefone de contato) do servidor designado.

1.7. Remeter a este Tribunal documentação que comprove a adoção das medidas elencadas nos itens 1.1 a 1.3, no prazo acima proposto.

2 – Pela **COMUNICAÇÃO** ao Sr. Vitor José de Lourenço, Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Bom Jardim, nos termos do §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, a ser efetivada na forma do artigo 3º da Deliberação TCE/RJ nº 234/06, alterado pela Deliberação TCE/RJ nº 241/07, ou, na impossibilidade, nos moldes do artigo 26 e seus incisos do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que tome ciência da RECOMENDAÇÃO abaixo:

2.1. Implementar procedimento de controle que impeça o pagamento acima do teto constitucional. (Situação 1).

3 - Por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral das Sessões – SSE, para que, ao materializar a presente decisão, remeta cópia do Relatório de Auditoria (fls. 223/240), da manifestação da SGE (fls. 244/246v), bem como do inteiro teor deste Voto.

GC-3,

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR
Relator