



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 465378/20
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MANDIRITUBA
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE MANDIRITUBA, GUILHERME PALU GELATTI, LUIS ANTONIO BISCAIA, MICHAEL JOSIEL DA CRUZ, MUNICÍPIO DE MANDIRITUBA
ADVOGADO / PROCURADOR: CAMILA COTOVICZ FERREIRA, CAROLINA PADILHA RITZMANN, CASSIO PRUDENTE VIEIRA LEITE, GUILHERME MALUCELLI, GUSTAVO BONINI GUEDES, JAYNE PAVLAK DE CAMARGO, LUIZ PAULO MULLER FRANQUI, RICK DANIEL PIANARO DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2213/23 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária decorrente de Relatório de Inspeção/Auditoria. Ausência de parâmetros objetivos para o pagamento de “gratificação de função”. Falhas no pagamento de adicional de insalubridade. Salário mínimo que não pode ser utilizado como base de cálculo do adicional de insalubridade. Incidência da Súmula Vinculante n. 4 do STF. Parâmetros para o pagamento do adicional de insalubridade que devem ser estabelecidos por lei específica. Impossibilidade de utilização do Decreto Executivo para a regulamentação da matéria. Aplicação do art. 37, X, da Constituição Federal. Gestor que agiu diligentemente para sanar os achados apontados por este Tribunal de Contas. Multa afastada. Determinação para que se aplique os parâmetros previstos no art. 12 da Lei Federal 8.270/91 para a concessão de adicional de insalubridade até que sobrevenha lei municipal específica sobre o assunto. Procedência parcial.

I - RELATÓRIO VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada contra o **MUNICÍPIO DE MANDIRITUBA** e **LUÍS ANTÔNIO BISCAIA**, prefeito municipal em exercício, a partir da proposta formulada pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX), tendo em vista as irregularidades apontadas em auditoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realizada na **folha de pagamento do Poder Executivo municipal**, pelo Plano Anual de Fiscalização (PAF) do ano de 2017, especificamente quanto à ausência de parâmetro objetivo para a concessão da verba “**gratificação de função**”, bem como a existência de falhas no controle do cumprimento dos requisitos para pagamento do adicional de insalubridade.

Dispõe a CMEX que o gestor municipal foi cientificado dos achados e que foram expedidas recomendações para a correção das irregularidades. Todavia, nos procedimentos fiscalizatórios realizados nos anos de 2019 e 2020 para o monitoramento das recomendações, constatou a CMEX que dos 08 (oito) achados monitorados, 03 (três) foram parcialmente regularizados e 04 (quatro) não foram regularizados.

Desse modo, com fundamento no critério de relevância preceituado no art. 3º, II, da Resolução n. 60/2017 deste Tribunal, propôs a instauração da presente Tomada de Contas Extraordinária em razão da ausência de parâmetro objetivo para a concessão da verba “**gratificação de função**”, bem como a existência de falhas no controle do cumprimento dos requisitos para pagamento do adicional de insalubridade.

Conforme o termo de distribuição n. 3170/20, acostado à peça 14, os autos foram distribuídos para o Conselheiro Artagão de Mattos Leão, que recebeu a tomada de contas extraordinária e determinou a citação do município de Mandirituba e de seu representante legal, Luís Antônio Biscaia (peça 15).

Na peça 24, o gestor Luís Antônio Biscaia apresentou defesa, aduzindo, em síntese, que: i) o município sempre esteve atento às recomendações promovidas por este Tribunal de Contas e a maioria dos itens apontados foram regularizados; ii) que foi instituída uma comissão para revisão da legislação municipal relacionada à gestão de recursos humanos, a fim de corrigir eventuais equívocos existentes, mas que, com o advento da pandemia da covid-19, as atualizações não foram possíveis, tendo em vista a impossibilidade de aumento de gastos com pessoal; iii) que o município enfrenta dificuldades para a contenção dos gastos com pessoal; e iv) que a lei que fixou o percentual de gratificação de função



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em 60% (sessenta por cento) entrou em vigor antes do início do seu mandato, razão pela qual não pode ser penalizado por sua aplicação.

Por sua vez, o município de Mandirituba acostou defesa à peça 33, reproduzindo os argumentos já apresentados pelo gestor Luís Antônio Biscaia.

Na peça 39, o gestor Luís Antônio Biscaia informou que enviou o Projeto de Lei Complementar n. 465378/20 à Câmara Municipal na data de 14/5/2021, a fim de cumprir as determinações expedidas por este Tribunal de Contas. Porém, ato contínuo, na peça 46, o referido gestor apresentou manifestação informando que o Projeto de Lei Complementar n. 005/2021 não foi aprovado, mas que as demais determinações emitidas foram devidamente cumpridas, conforme documentos anexos.

Em seguida, o referido gestor apresentou nova manifestação, pugnando pela juntada de fichas funcionais (peça 54).

Na Instrução n. 4748, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) dispõe que, da análise dos documentos acostados, é possível inferir que o prefeito Luís Antônio Biscaia encaminhou dois projetos de lei ao legislativo municipal: um, dispondo sobre a fixação de percentuais de incidência do adicional de insalubridade, e outro, sobre a fixação de percentuais para o pagamento de gratificação de função. Aduziu, ainda, que, embora o projeto não tenha sido aprovado, não é possível imputar a responsabilidade ao prefeito, razão pela qual opinou pela intimação da Câmara Municipal de Mandirituba para se manifestar sobre a rejeição dos Projetos de Lei n. 005/2021 e n. 006/2021.

O Ministério Público, no Parecer n. 936/21 (peça 58), corroborou a manifestação da CGM. Diante disso, no Despacho n. 1519/2 (peça 59), foi determinada a inclusão como interessado de **GUILHERME PALU GELATTI**, presidente da Câmara Municipal de Mandirituba, bem como determinada a intimação da **CÂMARA MUNICIPAL DE MANDIRITUBA**, na pessoa do seu representante legal.

O presidente da Câmara Municipal de Mandirituba apresentou defesa à peça 71, afirmando que o Projeto de Lei n. 005/2021 foi encaminhado ao Plenário, que é soberano em suas decisões, razão pela qual não caberia ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

presidente responder pela decisão proferida por cada um dos vereadores. Além disso, informou que o Projeto de Lei n. 006/2021 foi aprovado e homologado pelo prefeito, resultando na Lei Municipal n. 57/2021.

Diante dos fatos narrados, a CGM dispôs, na Instrução n. 2174/22, que, embora o prefeito de Mandirituba tenha atendido às determinações recomendadas pela unidade técnica à peça n. 36, as irregularidades atinentes ao pagamento do adicional de insalubridade não foram solucionadas.

Assim, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela procedência da Tomada de Contas Extraordinária, nos seguintes termos: i) seja expedida determinação ao município de Mandirituba, com fundamento no art. 244, inciso II, e § 3º, do Regimento Interno, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação do acórdão de julgamento ou de homologação da determinação, altere o Decreto n. 294/2000, observando os motivos que levaram à revogação do Decreto n. 901/2021 e à rejeição do Projeto de Lei Complementar n. 005/2021, a fim de que não infrinja os dispositivos legais que pretende regulamentar, de modo a adequar a base de cálculo do adicional de insalubridade prevista no art. 2º do Decreto n. 294/2000 à regulamentação do art. 72 da Lei Municipal n. 2/1991, utilizando, para tanto, a base de cálculo ali estabelecida, como parâmetro para pagamento do adicional de insalubridade aos servidores municipais; e ii) recomendou a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, g, da Lei Complementar n. 113/05 ao prefeito Luís Antônio Biscaia.

No Parecer n. 579/22 (peça 80), o Ministério Público de Contas acompanhou a conclusão da unidade técnica.

Os autos foram conclusos ao gabinete do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, que proferiu o Despacho n. 928/22 (peça 81), solicitando esclarecimentos da unidade técnica sobre a regularização dos achados, bem como sobre a suficiência da legislação acostada para o cumprimento das determinações.

Ato contínuo, a CGM apresentou a Instrução n. 4929/22, informando que, nos termos do aduzido na Instrução n. 2174/22, restou demonstrado que a irregularidade referente ao pagamento da verba “gratificação de função” foi sanada, mas que, em relação ao adicional de insalubridade, as irregularidades apontadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não foram solucionadas. Diz que o projeto de lei complementar que pretendia regularizar as questões apontadas foi rejeitado e que o decreto que estabelecia percentuais de incidência do adicional de insalubridade foi sustado.

Diante disso, **Coordenadoria de Gestão Municipal** opinou pela **procedência** da tomada de contas extraordinária com a expedição de determinação para o cumprimento do disposto no item II da determinação constante no Parecer n. 266/21 (peça 36) e pugnou que devem ser observados, para o cumprimento da determinação, os motivos que resultaram na revogação do Decreto n. 901/2021 e a rejeição do Projeto de Lei Complementar n. 005/2021, a fim de sanar as falhas apontadas pelo legislativo municipal.

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 1049/22 (peça 84), reiterou as razões expostas no Parecer n. 579/22, por considerar que não houve alteração substancial.

Vieram os autos conclusos para análise.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Compulsando os autos, constata-se que a presente Tomada de Contas Extraordinária teve como objeto a ausência de parâmetro objetivo para a concessão da verba “gratificação de função”, bem como falhas no controle do cumprimento dos requisitos para pagamento das verbas transitórias, mais especificamente, no que tange ao pagamento do adicional de insalubridade.

É incontroverso que o achado referente ao parâmetro para pagamento da verba “gratificação de função” foi devidamente sanado, mediante a aprovação do Projeto de Lei n. 006/20221, que resultou na Lei Complementar n. 54/2021.

Todavia, constata-se que permanece pendente de solução o achado referente à falha no pagamento das verbas transitórias quanto à determinação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento do adicional de insalubridade tendo como base de cálculo o salário mínimo regional, previsto no Decreto Municipal n. 294/2000, o que está evidentemente em desacordo com o preceituado pela Lei Municipal n. 2/1991.

Com a finalidade de regularizar o pagamento do adicional de insalubridade, o prefeito apresentou o Projeto de Lei n. 005/2021 (peça 40), o qual foi rejeitado pela Câmara Municipal, consoante a informação contida na manifestação acostada à peça 46. Diante do indeferimento, o prefeito expediu o Decreto n. 901/2021, a fim de regulamentar a matéria abordada no projeto de lei rejeitado.

Contudo, nos termos da informação contida na peça 55, a aplicação e os efeitos do Decreto n. 901/2021 foram integralmente sustados pelo legislativo municipal, ao argumento de que a ordem jurídica municipal não poderia ser inovada por meio de decreto. Verifica-se, ainda, que o ato do legislativo municipal que determinou a sustação do Decreto n. 901/2021 também restaurou a vigência do Decreto n. 294/2000 (peça 73).

É importante elucidar que o Decreto n. 294/2000, em seu art. 2º, preceitua que: “[o] exercício de trabalho em condições de insalubridade assegura ao servidor a percepção do adicional de insalubridade, incidente sobre o salário mínimo da região”.

Ocorre que a Constituição Federal, mais especificamente, em seu art. 37, X, dispõe expressamente que:

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Sendo assim, é evidente que não seria possível que o pagamento do adicional de insalubridade aos servidores municipais fosse regulamentado por meio de decreto do Poder Executivo. Aliás, é importante consignar que a utilização do salário mínimo como base de cálculo do adicional de insalubridade, conforme o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preconizado no art. 2º do Decreto n. 294/2000, afronta o preceituado pela Lei Municipal n. 2/1991, que estabelece em seu art. 72 que o pagamento do adicional de insalubridade será realizado sobre o vencimento do cargo efetivo.

Além disso, a utilização do salário mínimo como base de cálculo do adicional de insalubridade afronta o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante n. 4, *in verbis*: “Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial”.

Nesse sentido, inclusive:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Servidor público estadual. Adicional de insalubridade. Base de cálculo. RE nº 565.714/SP. Repercussão geral. ADPF nº 151/DF-MC. Manutenção dos critérios da lei. Congelamento da base de cálculo. Precedentes. 1. No julgamento do RE nº 565.714/SP-RG, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, a Suprema Corte firmou o entendimento de não ser legítimo o cálculo do adicional de insalubridade com base no salário mínimo, por constituir fator de indexação, implicando a prática ofensa ao art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal. 2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 151/DF-MC, reconheceu a não recepção do art. 16 da Lei 7.384/85. Todavia, concluiu que os critérios fixados pela referida lei deveriam continuar sendo aplicados até que lei posterior estabelecesse nova base de cálculo. 3. Na ocasião determinou-se que a base de cálculo em questão ficaria congelada no “valor de dois salários mínimos vigentes na data do trânsito em julgado [daquela] decisão, de modo a desindexar o salário mínimo”. 4. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 2% (art. 1.021, § 4º, do CPC). 5. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, tendo em vista a incidência da Súmula nº 512/STF. (RE 724818 AgR, rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 08/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 28-08-2017 PUBLIC 29-08-2017).

Por todo o exposto, acolho parcialmente o opinativo expedido pela unidade técnica na instrução n. 2174/22, acostado à peça n. 79, para determinar que o prefeito de Mandirituba, no exercício de suas atribuições, encaminhe à Câmara



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação do presente acórdão, projeto de lei com a finalidade de adequar a base de cálculo do adicional de insalubridade, observando o preceituado pelo art. 72 da Lei Municipal n. 2/1991 e o entendimento consolidado pelo STF na Súmula Vinculante n. 4, bem como para tratar da matéria objeto do Decreto n. 294/2000, uma vez que, nos termos do acima elucidado, não é possível que a matéria atinente ao adicional de insalubridade seja regulamentada por decreto expedido pelo Poder Executivo.

Todavia, considerando que, nos termos do acima relatado, o prefeito sanou a irregularidade apontada no que tange ao pagamento da verba “gratificação de função” e, com relação ao adicional de insalubridade, instituiu comissão para discutir os achados apontados por este Tribunal, encaminhou projeto de lei à Câmara Municipal e, após a rejeição do referido projeto, tentou regularizar a matéria por meio de decreto municipal, entendo que restou comprovado nos autos que, aparentemente, o prefeito agiu diligentemente para tentar solucionar os achados apontados, razão pela qual não vislumbro, neste momento, fundamento apto a ensejar a aplicação de multa ao gestor municipal.

III – VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Por todo o exposto, compreende-se que a presente Tomada de Contas Extraordinária merece **parcial procedência**, em razão da falha na regulamentação referente ao pagamento do adicional de insalubridade, DETERMINANDO ao Poder Executivo de Mandirituba que encaminhe à Câmara Municipal de Mandirituba projeto de lei com a finalidade de adequar a base de cálculo para o pagamento do adicional de insalubridade, nos termos da fundamentação supra, e de tratar a matéria regulamentada pelo Decreto n. 294/2000, tendo em vista a necessidade de lei específica, consoante o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal.

Após o trânsito em julgado desta decisão, determino o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É a decisão.

IV – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (AUDITOR JOSÉ MAURICIO DE ANDRADE NETO)

Acompanho a proposta de voto do eminente Relator, divergindo apenas em sua parte dispositiva, especificamente em relação ao encaminhamento da determinação ao Município de Mandirituba.

Apenas ratifico os argumentos constantes na proposição de que somente por Lei específica deve ser regulamentado o adicional de insalubridade aos servidores públicos, sendo defeso, ainda, utilizar o salário mínimo como indexador de base de cálculo da referida vantagem acessória.

Nessa seara, reportando-me ao texto constitucional, verifico que o adicional de insalubridade deve ser concedido a todo trabalhador, rural ou urbano, que exercer atividade considerada insalubre, nos termos do art. 7º, inciso XXIII, da CF/88:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...) **XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;**(...) (grifo nosso)

Assim, como a CF trouxe apenas a previsão sobre o direito sem definir seus parâmetros de aplicabilidade (norma de eficácia limitada) e não há, no momento, legislação municipal aplicável, há de se considerar legislação análoga para a garantia do direito.

Com tal objetivo, exponho a Lei Federal nº 8.270/9, que versa sobre o tema em seu art. 12, regulamentando-o desta forma:

Art. 12. Os servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais perceberão adicionais de insalubridade e de periculosidade, nos termos das normas legais e regulamentares pertinentes aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trabalhadores em geral e calculados com base nos seguintes percentuais:

I - cinco, dez e vinte por cento, no caso de insalubridade nos graus mínimo, médio e máximo, respectivamente;

II - dez por cento, no de periculosidade.

§ 1º O adicional de irradiação ionizante será concedido nos percentuais de cinco, dez e vinte por cento, conforme se dispuser em regulamento.

§ 2º A gratificação por trabalhos com Raios X ou substâncias radioativas será calculada com base no percentual de dez por cento.

§ 3º Os percentuais fixados neste artigo incidem sobre o vencimento do cargo efetivo. (grifei)

§ 4º O adicional de periculosidade percebido pelo exercício de atividades nucleares é mantido a título de vantagem pessoal, nominalmente identificada, e sujeita aos mesmos percentuais de revisão ou antecipação dos vencimentos.

§ 5º Os valores referentes a adicionais ou gratificações percebidos sob os mesmos fundamentos deste artigo, superiores aos aqui estabelecidos, serão mantidos a título de vantagem pessoal, nominalmente identificada, para os servidores que permaneçam expostos à situação de trabalho que tenha dado origem à referida vantagem, aplicando-se a esses valores os mesmos percentuais de revisão ou antecipação de vencimentos.

Conclusivamente, o que se pretende assegurar é o direito ao servidor ao adicional previsto constitucionalmente até que sobrevenha norma municipal regulamentadora. Nesse contexto, entendo que a determinação do eminente Relator para que o Executivo Municipal encaminhe projeto de lei sobre a matéria em questão não assegura o direito previsto em nossa Carta Magna em seu art. 7º, inciso XXIII, haja vista que não há garantia de aprovação do referido projeto pelo Legislativo Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Julgo também que estaria configurada situação flagrantemente inconstitucional caso, nesse ínterim, o servidor de Mandirituba permaneça desamparado ante a ausência de norma local sobre o tema. Sendo assim, pugno pela determinação para que o Poder público municipal adote, por analogia, os parâmetros definidos no art. 12 da Lei Federal 8.270/91, conforme consignado anteriormente, a fim de garantir a aderência aos ditames constitucionais.

Ante o exposto, VOTO pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Tomada de Contas Extraordinária, com a **DETERMINAÇÃO** para que o **MUNICÍPIO DE MANDIRITUBA** aplique os parâmetros previstos no art. 12 da Lei Federal 8.270/91 para a concessão de adicional de insalubridade até que sobrevenha Lei Municipal específica sobre o assunto.

V – MANIFESTAÇÃO REGISTRADA EM SESSÃO

Durante a presente sessão, o AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA registrou na página de votação do plenário virtual: “A meu juízo, a proposta do Conselheiro Substituto José Maurício complementa a proposta do ilustre Relator, Conselheiro Maurício Requião, assegurando aos servidores o adicional de insalubridade nos termos da lei federal até que sobrevenha lei municipal.

Assim, acompanho as manifestações pela regularidade com ressalva das contas, sem aplicação de multa, e com a determinação ao Município nos moldes sugeridos pelo Conselheiro Substituto”.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, por maioria absoluta, em:

I – Julgar **procedente em parte** a presente Tomada de Contas Extraordinária em razão da falha na regulamentação referente ao pagamento do adicional de insalubridade;

II – **determinar** ao **MUNICÍPIO DE MANDIRITUBA** que aplique os parâmetros previstos no art. 12 da Lei Federal 8.270/91 para a concessão de adicional de insalubridade até que sobrevenha Lei Municipal específica sobre o assunto;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO (vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido em parte), apresentou voto pela procedência parcial e determinação ao Poder Executivo para remessa à Câmara Municipal de projeto de lei com a finalidade de adequar a base de cálculo para o pagamento do adicional de insalubridade, tendo em vista a necessidade de lei específica, consoante o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de julho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro no exercício da Presidência