



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

LUIZ

Sumário

1. INTRODUÇÃO	2
2. ANÁLISE DAS DEFESAS	2
2.1. Sra. Juliana Herrero da Silva	3
2.2. Prof. Fábio Martins Junqueira, ex-Prefeito Municipal	16
3. CONCLUSÃO	23
4. RESPONSÁVEIS	24
5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	25



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	: 58.998-5/2021
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE TANGARÁ DA SERRA
ASSUNTO	: DENÚNCIA – RELATÓRIO PRELIMINAR
RELATOR	: CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS
AUDITORA	: ÉLIA MARIA ANTONIÊTO SIQUEIRA
ORDEM DE SERVIÇO	: 009379/2022

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de denúncia recebida pela Ouvidoria deste Tribunal, registrada por meio do Chamado nº 1513/2021 (Doc. Externo nº 187356/2021) e complementada no Chamado nº 1518/2021 (Doc. Externo nº 187356/2021, em desfavor da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra, alegando supostas irregularidades na concessão/incorporação de estabilidade financeira a servidores.

As irregularidades detectadas foram apontadas no relatório técnico preliminar, tendo indicado como responsáveis o Prof. Fábio Martins Junqueira, ex-Prefeito Municipal, e a Sra. Juliana Herrero da Silva, servidora do município de Tangará da Serra.

2. ANÁLISE DAS DEFESAS

A análise das defesas apresentadas pelos responsáveis foi realizada em atendimento à Ordem de Serviço nº 009379/2022 (Anexo 1).



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

2.1. Sra. Juliana Herrero da Silva

A Sra. Juliana Herrero da Silva foi citada para se manifestar sobre a irregularidade abaixo:

Irregularidade Classificada pela Resolução Normativa nº 17/2010	
NB 99	Diversos_a classificar_99. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. Receber valores decorrentes de incorporação ao cargo efetivo de vantagens financeiras vinculadas ao exercício de função de confiança, em desacordo com o disposto nas Resoluções de Consulta deste Tribunal nº 27/2017 e 04/2019, e no §9º do art. 39 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Evidência de Auditoria (Situação Encontrada)

Consta do relatório preliminar que a Sra. Juliana Herrero da Silva, pelo Decreto nº 591 de 28 de dezembro de 2020, obteve a concessão de estabilidade financeira, em desacordo com o disposto e no §9º do art. 39, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, e nas Resoluções de Consulta deste Tribunal nº 27/2017 e 04/2019, pelos motivos abaixo descritos:

- a) o período de 1º/09/2014 a 03/04/2016 (período que a servidora desempenhava as atividades na vigilância sanitária e epidemiológica antes da nomeação para o cargo em comissão que se deu 04/04/2016) não deve ser considerado na contagem de tempo para a concessão da estabilidade financeira;



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

- b) se for considerado o período entre a data da nomeação para o cargo em comissão e a data do requerimento da estabilidade financeira pela servidora, isto é, 04/04/2016 a 06/10/2020, cumpre o requisito previsto no art. 2º, §5º, da Lei Complementar nº 150/2010, todavia, contraria principalmente o §9º do art. 39 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que veda a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo;

Consta ainda no relatório preliminar que consulta no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra foi constatado que no período de dezembro/2020 (mês da concessão da estabilidade financeira) até setembro/2022, ocorreu o pagamento a título de “Vantagem Pessoal – Estabilidade Financeira LE” à servidora Juliana Herrero da Silva, no valor total de R\$ 26.727,03, conforme demonstra os contracheques (Anexo 2 do relatório preliminar).

Manifestação da Sra. Juliana Herrero da Silva

A Sra. Juliana Herrero da Silva foi citada em 06/10/2022, por meio do Ofício nº 668/2022/GC/WT (documento Digital nº 209208/2022), para apresentar justificativas no prazo de 15 dias úteis.

As justificativas apresentadas pela responsável foram protocoladas em 25/10/2022 (Defesa nº 248238/2022).

Em sua manifestação, a Sra. Juliana Herrero da Silva alega, inicialmente, que:

- a) enviou a manifestação prévia, que não foi acolhida pelo TCE, e no relatório técnico imputou à servidora a **Irregularidade Classificada pela Resolução**



Normativa nº 17/2010 “Receber valores decorrentes de incorporação ao cargo efetivo de vantagens financeiras vinculadas ao exercício de função de confiança, em desacordo com o disposto nas Resoluções de Consulta deste Tribunal nº 27/2017 e 04/2019, e no §9º do art. 39 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019.”

- b) para se chegar à conclusão acima o Tribunal de Contas considerou na análise, em suma: 1) que não há diferença entre função gratificada e cargo em comissão; 2) que nos termos do art. 2º da LC 150, somente com a nomeação é que a servidora passou, de fato a exercer a função gratificada; 3) considerou a contagem de prazo para a concessão da estabilidade do período de nomeação da servidora (04/04/2016 a 06/10/2020), o que cumpriria o período legal de 05 anos, contudo, a efetiva concessão não seria possível em razão da vedação do §9º do art. 39 da CF, e também em desacordo com a Resolução de Consulta nº27/2017 e 04/2019 deste Tribunal;
- c) no relatório técnico foi sugerido que para afastar qualquer imputação de débito à servidora, seria necessária a comprovação de que a incorporação da função gratificada teria se dado com base em interpretação errônea da lei pela Administração Pública.

Afirma que intimada a se manifestar, a servidora faz suas últimas alegações, elencadas abaixo:

- a) considerando que o cerne da questão versa sobre entendimento/interpretação de texto legal, é de suma importância a diferenciação entre função gratificada e cargo em comissão, uma vez que se tratou de maneira equivocada, já que a função gratificada é exercida por profissional efetivo do serviço público, nos termos do art. 37, inciso V, da CF, como é o caso da servidora, onde não há nova criação de cargo em



comissão. A servidora já era investida em cargo efetivo, onde somente lhe foi agregada a função gratificada. (sublinhado no original);

- b) a premissa acima é importante para entendermos os conceitos descritos na Lei Complementar nº 150/2910, que trata da concessão da estabilidade financeira, previstos no era. 2º, sendo o cerne central da questão:

Art. 2º O direito à Estabilidade Financeira consiste na percepção pelo servidor público do quadro de carreira, com provimento efetivo, que permaneceu por 05 (cinco) anos seguidos ou 10 (dez) intercalados no exercício do cargo em comissão ou função gratificada, do recebimento do valor do cargo ou função de maior valor que exerceu por, pelo menos 2 (dois) anos dentro da mesma simbologia disposta na Legislação vigente, nos últimos 05 (cinco) anos e não preenchendo este requisito considera-se para efeito de estabilidade financeira a média recebida por simbologia dentro do interstício a que fizer jus.

§ 1º Os servidores de provimento efetivo, que foram nomeados para cargos em comissão e/ou funções gratificadas, **e que comprovem o exercício da função, por 05 (cinco) anos consecutivos, ou** 10 (dez) anos intercalados, incorporarão automaticamente as vantagens pecuniárias da função exercida ao seu vencimento da carreira (grifo e negrito realizado pela servidora)

- c) conforme visto acima, mais uma vez se depara com a regra cumulativa para a incorporação; ser servidor efetivo nomeado e que comprove o efetivo exercício da função;
- d) partindo da premissa acima, a servidora cumpre os dois requisitos. A legislação não traz ordem para cumprimento dos requisitos, logo, se ela permaneceu efetivamente no exercício da função por 05 anos, como manda a lei, o momento em que ocorreu a nomeação não é fator decisivo para a contagem do tempo, pelo ao menos não é fator condicionante no texto legal;
- e) acerca da questão, acerca do exercício, cita-se que diz, subsidiariamente, a Lei 8.112/90:



Art. 15. Exercício é o efetivo desempenho das atribuições do cargo público ou da função de confiança

....

§ 4º O início do exercício de função de confiança coincidirá com a data de publicação do ato de designação, salvo quando o servidor estiver em licença ou afastado por qualquer outro motivo legal, hipótese em que recairá no primeiro dia útil após o término do impedimento, que não poderá exceder a trinta dias da publicação.

- f) conforme visto acima, conta-se a data da designação para a função de confiança e não sua efetiva nomeação;
- g) no caso da servidora, constata-se da ficha funcional que passou a laborar na Vigilância Epidemiológica do Município, ou seja, fora designada, no cargo de “gerente” em 01/09/2014;
- h) é fato incontroverso o exercício da servidora da função gratificada (Responsabilidade Técnica na Vigilância Epidemiológica do Município) desde o ano de 2014, e é o que basta para o enquadramento legal, sendo certo o início para a contagem de prazo;
- i) no que tange ao argumento de que a contagem de tempo para a concessão da estabilidade (de 04/04/2016 a 06/10/2020) estaria obstada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, art. 39, §9º da CF, tal argumento, desde logo, cai por terra, uma vez que durante tal período, a servidora já havia direito adquirido, nos moldes da LC 150/2010, conforme exposto anteriormente;
- j) nesse contexto, não há que se falar em qualquer infração legal cometida pela servidora, tampouco pela Administração Pública, uma vez que o prazo considerado para a concessão da estabilidade financeira não ultrapassou a barreira do §9º, do art. 39, da CF; isto porque, foi considerado o marco inicial para a concessão da estabilidade financeira a data de 01/09/2014, o que



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

- daria 05 anos em 01/09/2019, logo, antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 de 12/11/2019;
- k) importante salientar que ainda que se for constatado erro no início da contagem do prazo para a concessão da estabilidade financeira, não há violação a dispositivo constitucional pela servidora e pelo prefeito municipal da época, mas, no máximo, equívoco da Administração Pública na interpretação da norma legal utilizada como marco inicial na contagem do prazo para a concessão da estabilidade financeira à servidora;
- l) se houve erro do Prefeito na edição do Decreto que concedeu a estabilidade financeira à servidora, ela não pode ser responsabilizada uma vez que agiu de boa-fé, pois a servidora somente formulou o requerimento com base na LC 150/2010, e que teve o seu requerimento aprovado pela administração municipal;
- m) de acordo com o entendimento do TJ/MT (colacionados às fls. 7/9), em caso de erro da Administração Pública, não se pode imputar qualquer sanção à servidora que agiu de boa-fé, tais como, devolução de valores recebidos, conforme decisão em Recurso (TJM TTN.U 1017038-09.2017.8.11.0041, Câmaras Isoladas Cíveis de Direito Público, Agamenon Alcântara Moreno Junior, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 03/05/2022, publicado em 17/05/2022); e Recurso (TJM TTN.U 1015315-73.2020.8.11.0000, Câmaras Isoladas Cíveis de Direito Público, Mário Roberto Kono de Oliveira, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 30/11/2021, publicado em 10/12/2021);
- n) o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de acordo com a tese firmada no Tema 531:

Tema 531: É indevida a devolução ao erário de valores recebidos de boa-fé, por



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

servidor público ou pensionista, em decorrência de erro administrativo operacional ou nas hipóteses de equívoco ou má interpretação da lei pela Administração Pública.

- o) a servidora sempre foi uma profissional ímpar, integrante do serviço público desde 2011, e que a dedicação, lealdade e honestidade foram comprovadas no Procedimento Administrativo de Sindicância Decisória realizada pelo município para apurar possíveis irregularidades na concessão da estabilidade financeira;
- p) com o objetivo de se comprovar o excelente trabalho exercido pela servidora e os esforços no desempenho da função foram encaminhados depoimentos e colacionados trechos de diversos depoimentos colhidos de testemunhas durante a instrução processual do Processo de Sindicância realizado pelo município.

Por fim, alega que caso seja encontrado algum erro na concessão da estabilidade financeira, que seja reconhecida a ausência de responsabilidade da servidora, visto que agiu de boa-fé.

Análise da manifestação da Sra. Juliana Herrero da Silva

Quanto à alegação da servidora de que é de suma importância a diferenciação entre função gratificada e cargo em comissão, uma vez que no relatório técnico informou de forma equivocada que a servidora ocupava cargo em comissão, quando na verdade a servidora exercia a função gratificada, nos termos do art. 37, inciso V da CF, reiteramos que no relatório preliminar já foi esclarecido que o equívoco não provoca impacto na análise dos fatos, que é a concessão de estabilidade financeira a servidor, isto é, incorporação à remuneração do servidor



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

de vantagens temporárias vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão

Reitera-se aqui a informação apresentada no relatório para manifestação prévia de que a partir de 1º/09/2014 (fls. 12) a servidora passou a laborar na Vigilância Sanitária, tendo como perfil “Gerente”, entretanto, somente a partir de 04/04/2016, pela Portaria nº 185/GP/2016 de 19/04/2016, foi concedida Responsabilidade Técnica da Vigilância Epidemiológica a partir de 04/04/2016 (fls. 12).

No art. 2º da Lei Complementar nº 150 (doc. Externo nº 187358/2021, fl. 1), estabelece que um dos requisitos necessários para o direito ao reconhecimento à estabilidade financeira é ser servidor efetivo e ter **sido nomeado** e permanecido por 05 anos ininterruptos ou 10 intercalados no exercício de cargo em comissão ou função gratificada, conforme descrito a seguir:

Art. 2º O direito à Estabilidade Financeira consiste na percepção pelo servidor público do quadro de carreira, com provimento efetivo, que permaneceu por **05 (cinco) anos seguidos ou 10 (dez) intercalados no exercício do cargo em comissão ou função gratificada**, do recebimento do valor do cargo ou função de maior valor que exerceu por, pelo menos 2 (dois) anos dentro da mesma simbologia disposta na Legislação vigente, nos últimos 05 (cinco) anos e não preenchendo este requisito considera-se para efeito de estabilidade financeira a média recebida por simbologia dentro do interstício a que fizer jus.

§ 1º Os servidores de provimento efetivo, que **foram nomeados** para cargos em comissão e/ou **funções gratificadas, e que comprovem o exercício da função, por 05 (cinco) anos consecutivos**, ou 10 (dez) anos intercalados, incorporarão automaticamente as vantagens pecuniárias da função exercida ao seu vencimento da carreira.

Não procede a alegação da servidora de que permaneceu no exercício da função por 05 anos, uma vez que a servidora passou a exercer as atividades na Vigilância Epidemiológica a partir de 01/09/2014, com o perfil de



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

“Gerente” mas a atribuição para o cargo de Gerente não foi formalizada e publicada pelo município, e nem poderia, pois tratava-se de função gratificada inexistente no quadro de pessoal do município.

A servidora colacionou o estabelecido no art. 15, § 4º da Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, no qual dispõe que o início do exercício de função de confiança **coincidirá com a data de publicação do ato de designação**, salvo quando o servidor estiver em licença ou afastado por qualquer outro motivo legal, hipótese em que recairá no primeiro dia útil após o término do impedimento, que não poderá exceder a trinta dias da publicação. (g. n).

No mesmo sentido, o §2º do art. 21 da A Lei Complementar nº 006/94 de 21 de junho de 1994, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do município de Tangará da Serra, assim prevê:

Art. 21 O exercício do cargo terá início dentro do prazo de até 30 (trinta) dias, contados:

§ 2º O exercício de função gratificada dar-se-á no prazo de até 30 (trinta) dias, a partir da publicação do ato de designação. (g.n).

Dessa forma, como se vê no §2º do art. 21 da LC 006/94, com a publicação da designação é que tem início o exercício das atribuições relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento na vigilância epidemiológica.

A servidora Juliana Herrero da Silva foi **designada** para a Função Gratificada (FG-RT — Responsabilidade Técnica Vigilância Sanitária) a partir de 04/04/2016 conforme Portaria nº 185/GP/2016 de 19/04/2016, e conforme informação na cópia da Portaria o **ato foi “Registrado na Secretaria Municipal de Administração e publicado por afixação em lugar de costume na data supra**



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

e disponibilizado no site: www.tangaradaserra.mt.gov.br.”

Dessa forma, considerando que Portaria nº 185/GP/2016 foi publicada na data da emissão, que é 19/04/2016, a contagem do tempo para a concessão de estabilidade financeira deve começar a partir de 19/04/2016.

Consta dos autos que a servidora requereu a estabilidade financeira em 06/10/2020 (fls. 36, malote digital nº 139398/2022). Assim, o município considerou que servidora permaneceu no cargo de 04/04/2016 até 06/10/2020, um total de 1.646 dias, o que equivale a 4 anos e 186 dias. Contudo, o art. 2º, § 5º, da Lei Complementar nº 150/2010 considera que 183 dias equivale a um ano. Portanto, nesse quesito, a servidora cumpriria o requisito de 05 anos.

Entretanto, servidora não cumpre o requisito de 05 anos completos, se considerado o disposto no §2º da Lei Complementar 150/2020 de que o exercício de função gratificada dar-se-á partir da publicação do ato de designação, pois como a publicação se deu em 19/04/2016, tem-se que de 19/04/2016 a 06/10/2020 dá um total de 1.629 dias, o que equivale a 4 anos e 169 dias, não atendendo, portando, o disposto no art. 2º, § 5º, da Lei Complementar nº 150/2010.

O ex-prefeito Sr. Fábio Martins Junqueira concedeu estabilidade financeira à servidora, pelo Decreto nº 591 de 28 de dezembro de 2020 (fls. 54, doc. Externo nº 267295/2021), considerando que a servidora exerceu a função gratificada pelo período de 05 anos, o que não aconteceu conforme explanado no parágrafo anterior.

Todavia, ainda que a servidora tivesse permanecido na função gratificada por 05 anos, não é possível a concessão de estabilidade financeira após 12/11/2019, uma vez que contraria o §9º do art. 39, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que veda a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

Art. 39. [..]

§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo." (NR

Sobre a necessidade de devolução de recursos recebidos indevidamente pela servidora, reitera-se o entendimento jurisprudencial do STJ:

Tema nº 1009 do STJ

Questão submetida a julgamento: O Tema 531 do STJ abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente por erro operacional da Administração Pública. Tese Firmada: **Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo** (operacional ou de cálculo), **não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução**, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

Como se observa o entendimento do STJ é no sentido de que os pagamentos indevidos aos servidores estão sujeitos à devolução, exceto quando embasado em interpretação errônea ou equivocada da Administração.

Este Tribunal de Contas, no Processo nº 203955/2017 referente à Representação de Natureza Interna, firmou o entendimento abaixo:

ENUNCIADO DE JURISPRUDÊNCIA

Pessoal. Remuneração. Gratificação. Concessão e incorporação. Previsão legal. Súmula 372 do TST.



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

.....

2) A concessão de gratificação a servidores públicos está condicionada à previsão legal, que deverá estabelecer as condições para a concessão da vantagem, incluindo: categoria de servidores beneficiários, valores, hipóteses e requisitos para concessão. 3) **Ante à presunção de boa-fé no recebimento de gratificação sem amparo legal, e em virtude de errônea interpretação ou má aplicação da lei, descabe a restituição pelo servidor beneficiário do pagamento feito pela Administração. (g.n).**

Conforme Boletim de Jurisprudência deste Tribunal, Edição Consolidada | fevereiro de 2014 a junho de 2019, no Processo nº 21.837-5-2016, o Exmo. Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha firmou o entendimento abaixo:

Pessoal. Remuneração. Valores salariais recebidos de boa-fé. Erro exclusivo da Administração.

Com fundamento na presunção de legalidade do ato administrativo e no caráter alimentar das parcelas salariais, não cabe devolução de valores salariais recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando há erro evidenciado e exclusivo da Administração, que não tenha efetuado o desconto desses valores em folha de pagamento. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha. Acórdão nº 7/2018-SC. Julgado em 11/04/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 02/05/2018. processo nº 21.837-5/2016). (g.n).

No caso em análise se trata de erro da Administração que não efetuou o desconto desses valores em folha de pagamento. Além disso, há a presunção de legalidade na concessão da estabilidade financeira à servidora, por meio de um Decreto que é um ato formal do município, evidenciando erro exclusivo da



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

Administração que acarretou o pagamento de vantagem pessoal – estabilidade financeira à servidora forma indevida.

Nas “Razões do Voto” do Processo nº 21.837-5-2016, o Exmo. Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha assim se pronunciou:

“ Não obstante, vale mencionar, que as verbas remuneratórias têm o caráter alimentar e, ainda que indevidas, os valores ostentam natureza de garantir o sustento do servidor e de sua família, não havendo como exigir deste que corra o risco de passar alguma necessidade básica para corrigir um erro que não deu causa.

Nota-se que, no caso em tela, a Advocacia-Geral da União dispõe sobre a matéria em sua Súmula nº 34, de 16 de setembro de 2008 onde assenta que: "Não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública".

Sobre o assunto, recentemente, foi editada a Súmula AGU nº 71, de 09/09/2013, que também elencava o erro da Administração como causa excludente da obrigação de devolver valores indevidamente recebidos, desde que, da mesma forma, houvesse boa-fé por parte do servidor.

O Superior Tribunal de Justiça já pacificou o tema quando julgou o REsp 1.263.480/CE, in verbis: “*O elemento que evidenciaria a boa-fé do servidor, segundo o STJ, é a “legítima confiança ou justificada expectativa, que o beneficiário adquire, de que valores recebidos são legais e de que integraram em definitivo o seu patrimônio”* (AgRg no REsp 1.263.480/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 9.9.2011.)

O TCU, na mesma linha do STJ, tem entendimento uniforme sobre o assunto, de acordo com o que infere de sua Súmula de nº 249, abaixo transcrita:



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

Pelo exposto, considerando a boa-fé da servidora no recebimento da vantagem pessoal – estabilidade financeira, e as jurisprudências acima citadas, as justificativas apresentadas pela servidora serão acatadas e será afastada a irregularidade atribuída a mesma.

Reitera-se que consulta no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra foi constatado que no período de dezembro/2020 (mês da concessão da estabilidade financeira) até março/2022, ocorreu o pagamento a título de “Vantagem Pessoal – Estabilidade Financeira LE” à servidora Juliana Herrero da Silva, no valor total de R\$ 26.727,03, conforme demonstra os contracheques (Anexo 2 – documento eletrônico 208165/2022).

Registra-se que consulta no Portal Transparência em 30/11/2022 foi constatado que não houve o pagamento a título de “Vantagem Pessoal – Estabilidade Financeira LE” à servidora Juliana Herrero da Silva, a partir do mês de abril/2022.

2.2. Prof. Fábio Martins Junqueira, ex-Prefeito Municipal

O Prof. Fábio Martins Junqueira foi citado para se manifestar sobre a irregularidade abaixo:



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

Irregularidade Classificada pela Resolução Normativa nº 17/2010

KB 99	<p>Pessoal_a classificar_99. Irregularidade referente à Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.</p> <p>Conceder estabilidade financeira a servidor em desacordo com o disposto nas Resoluções de Consulta deste Tribunal nº 27/2017 e 04/2019, e no §9º do art. 39, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019.</p>
--------------	--

Evidência de Auditoria (Situação Encontrada)

Consta do relatório preliminar que o Sr. Fábio Martins Junqueira, pelo Decreto nº 591 de 28 de dezembro de 2020, concedeu estabilidade financeira à servidora Juliana Herrero da Silva, em desacordo com o disposto e no §9º do art. 39, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, e nas Resoluções de Consulta deste Tribunal nº 27/2017 e 04/2019, pelos motivos abaixo descritos:

- a) o período de 1º/09/2014 a 03/04/2016 (período que a servidora Juliana Herrero da Silva desempenhava as atividades na vigilância sanitária e epidemiológica antes da nomeação para o cargo em comissão que se deu 04/04/2016) não deve ser considerado na contagem de tempo para a concessão da estabilidade financeira;
- b) se for considerado o período entre a data da nomeação da servidora Juliana Herrero da Silva para o cargo em comissão e a data do requerimento da estabilidade financeira pela servidora, isto é, 04/04/2016 a 06/10/2020, cumpre o requisito previsto no art. 2º, §5º, da Lei Complementar nº 150/2010, todavia, contraria principalmente o §9º do art. 39 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que veda a incorporação



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

Manifestação do Prof. Fábio Martins Junqueira

O Prof. Fábio Martins Junqueira foi citado em 06/10/2022, por meio do Ofício nº 668/2022/GC/WT (documento Digital nº 209206/2022), para apresentar justificativas no prazo de 15 dias úteis.

As justificativas apresentadas pelo responsável foram protocoladas em 31/10/2022 (documento externo nº 252402/2022).

Em sua manifestação, o Prof. Fábio Martins Junqueira, em síntese, alega que:

- c) a servidora Juliana Herrero da Silva solicitou a concessão de estabilidade financeira pelo exercício das atividades de Responsável Técnico da Vigilância Epidemiológica da Secretaria Municipal de Saúde de Tangará da Serra pelo interstício de 05 anos; e, após o regular processo administrativo, a estabilidade financeira foi concedida, por entender que, de fato, a servidora havia permanecido em efetivo exercício das funções de Responsável Técnico da Vigilância Epidemiológica por período de 05 anos ininterruptos e anteriores à superveniência da EC. 103/2019, o que legalmente constitui direito adquirido dos servidores em mesma situação;
- d) os documentos contidos no processo administrativo comprovaram o efetivo exercício das referidas funções desde 01/09/2014;
- e) o entendimento para o deferimento da concessão da estabilidade financeira da servidora decorreu da observância dos preceitos normativos vigentes à época, visto que a servidora exerceu as referidas



funções durante mais 05 anos, antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional citada;

- f) a decisão pela concessão da estabilidade financeira à servidora Juliana Herrero da Silva considerou que houve o efetivo exercício das funções mencionadas por 05 anos ininterruptamente, notadamente de contraprestação pecuniária, tudo isso antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional 103/19;
- g) a decisão proferida por ele, à época no exercício das funções de Prefeito Municipal, decorreu da interpretação jurídica de que o efetivo exercício das funções, notadamente de remuneração pelo período de 05 anos ininterruptos, iniciados em 01/09/2014, importariam em direito adquirido da servidora;
- h) a interpretação legislativa é muitas vezes controversa e o Prefeito Municipal possui a incumbência de dar à lei a interpretação necessária para o agir da Administração Pública. Ainda, tem-se que a superveniência da EC. 103/2019 havia ocorrido no ano anterior à referida decisão, e que à época não se tinham jurisprudências sobre o tema como agora podemos encontrar, portanto, situações como essa acabam se tornando uma incumbência do Prefeito Municipal, em exercício, interpretá-la com justiça e equidade;
- i) que a possibilidade de responsabilização do ex-Prefeito Municipal pela decisão, fundada em interpretação da legislação, gera na verdade um sentimento de instabilidade administrativa, o que retiraria do Chefe do Poder Executivo a segurança para agir e administrar, trazendo temor ao agente político de decidir nos casos concretos, com medo de interpretar uma lei e situação e, após, ser punido por isso;



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

- j) não há o que dizer sobre eventual ressarcimento/devolução de valores por parte do ex-Prefeito Municipal, uma vez que segundo a jurisprudência pacífica do STJ, mormente em decorrência de princípios gerais do direito, como a boa-fé, que acaba por impedir que valores supostamente pagos de forma indevida sejam devolvidos ao erário pelos agentes políticos envolvidos.

O Prof. Fábio Martins Junqueira apresenta diversas jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de determinação de restituição, pelo responsável, dos valores recebidos pela servidora relativos à estabilidade financeira.

Análise da manifestação do Prof. Fábio Martins Junqueira

Registra-se que embora o Prof. Fábio Martins Junqueira tenha apresentado justificativas separadas da Sra. Juliana Herrero da Silva, todavia, na mesma linha de raciocínio, aborda de forma reiterada a legalidade da concessão de estabilidade financeira à servidora.

Dessa forma reitera-se as explanações realizadas na análise da manifestação da Sra. Juliana Herrero da Silva **com a conclusão de que a concessão da estabilidade financeira à servidora contraria o §9º do art. 39 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que veda a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.**

Quanto à alegação do Prof. Fábio de Martins Junqueira de dificuldades na interpretação da legislação, esclarece-se que o Código Penal, no *caput* de seu artigo 21, preconiza que em seu artigo 21, que **ninguém pode ser**



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

poupado de ser punido em razão de desconhecer a lei. Esse entendimento também está expresso no artigo 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942).

Conforme informado no relatório preliminar, ao conceder estabilidade financeira à servidora Julina Herrero da Silva, é razoável presumir que o gestor tinha conhecimento das normas legais que tratam do assunto.

Sobre a necessidade de devolução dos valores pagos indevidamente à servidora, reitera-se se o entendimento jurisprudencial do STJ:

Tema nº 1009 do STJ

Questão submetida a julgamento: O Tema 531 do STJ abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente por erro operacional da Administração Pública. Tese Firmada: **Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo** (operacional ou de cálculo), **não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução**, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

Como se observa o entendimento do STJ é no sentido de que os pagamentos indevidos aos servidores estão sujeitos à devolução, exceto quando embasado em interpretação errônea ou equivocada da Administração.

Aplica-se aqui também o entendimento deste Tribunal de Contas, conforme abaixo:

- Processo nº 203955/2017:

Pessoal. Remuneração. Gratificação. Concessão e incorporação. Previsão



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

legal. Súmula 372 do TST.

.....

3) Ante à presunção de boa-fé no recebimento de gratificação sem amparo legal, e em virtude de errônea interpretação ou má aplicação da lei, descabe a restituição pelo servidor beneficiário do pagamento feito pela Administração. (g.n).

- Processo nº 21.837-5-2016:

Pessoal. Remuneração. Valores salariais recebidos de boa-fé. Erro exclusivo da Administração.

Com fundamento na presunção de legalidade do ato administrativo e no caráter alimentar das parcelas salariais, não cabe devolução de valores salariais recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando há erro evidenciado e exclusivo da Administração, que não tenha efetuado o desconto desses valores em folha de pagamento. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Acórdão nº 7/2018-SC. Julgado em 11/04/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 02/05/2018. processo nº 21.837-5/2016). (g.n).

Todavia, no tocante à responsabilização dos agentes públicos, a jurisprudência do TCU consubstanciada no Acórdão nº 276/2010-Plenário, é pautada na premissa de que a responsabilização deve estar embasada em provas de que sua conduta, comissiva ou omissiva, tenha sido decisiva para a ocorrência da irregularidade.”

No caso em análise, e edição de Decreto pelo município que foi aprovado pelo ex-prefeito, Prof. Fábio Martins Junqueira, para a concessão da estabilidade financeira à servidora foi o fator determinante para o pagamento de



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

valores indevidos à servidora.

3. CONCLUSÃO

Reitera-se que em respeito ao exercício do contraditório e da ampla defesa, foram expedidas as seguintes citações:

Professor Fábio Martins Junqueira, ex-Prefeito	Ofício n° 668/2022/GC/WR	Documento Digital n° 209206/2022
Juliana Herrero da Silva	Ofício n° 669/2022/GC/WT	Documento Digital n° 209208/2022),

O Prof. Fábio Martins Junqueira apresentou justificativas protocoladas em 31/10/2022 (documento externo n° 252402/2022).

A Sra. Juliana Herrero da Silva apresentou justificativas protocoladas em 25/10/2022 (Defesa n° 248238/2022).

Após análise da manifestação dos responsáveis, conclui-se que os argumentos e documentos encaminhados não sanaram a irregularidade, atribuída ao Prof. Fábio Martins Junqueira permanecendo o seguinte achado, classificado de acordo com a Classificação de Irregularidades deste Tribunal:



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

PROF. FÁBIO MARTINS JUNQUEIRA – EX-PREFEITO MUNICIPAL

- 1) KB 99. Pessoal_Grave _99. Irregularidade referente à Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.**

Conceder estabilidade financeira a servidor em desacordo com o disposto nas Resoluções de Consulta deste Tribunal nº 27/2017 e 04/2019, e no §9º do art. 39, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

4. RESPONSÁVEIS

A irregularidade tratada neste relatório deve ser atribuída ao seguinte responsável:

PROF. FÁBIO MARTINS JUNQUEIRA – EX-PREFEITO MUNICIPAL

- 2) KB 99. Pessoal_Grave _99. Irregularidade referente à Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.**

Conceder estabilidade financeira a servidor em desacordo com o disposto no §9º do art. 39, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Conduta



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

Conceder estabilidade financeira a servidor em desacordo com o disposto no §9º do art. 39, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Nexo de Causalidade

Ao conceder estabilidade financeira à servidora Juliana Herrero da Silva, o gestor contrariou o disposto no §9º do art. 39 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, bem como o disposto no arts. 37, *caput*, da Constituição Federal (princípios da moralidade e economicidade, legalidade).

Culpabilidade

Ao conceder estabilidade financeira à servidora Juliana Herrero da Silva, é razoável presumir que o gestor tinha conhecimento das normas legais que tratam do assunto, visto que a conduta causou lesão ao erário, em razão do pagamento de despesas em desacordo com as normas legais.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Sugere-se ao Conselheiro Relator que:

- a) aplique multa ao Prof. Fábio Martins Junqueira com base o art. 327, inciso II, da RN 16/2021 - Regimento Interno do TCE – em razão da irregularidade acima;
- b) determine à atual gestão que torne sem efeito o Decreto nº 591 de 28 de dezembro de 2020, que concedeu estabilidade financeira à servidora Juliana Herrero da Silva; e, cesse o pagamento dessa verba remuneratória à servidora.



Tribunal de Contas
Mato Grosso

2ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7589 / 7588 / 7529 / 7657 / 3324-4332

e-mail: segundasecex@tce.mt.gov.br

Secretaria de Controle Externo da Segunda Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 12 de dezembro de 2022.

(Assinatura digital)

Élia Maria Antoniêto Siqueira

Auditor Público Externo