



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 08/12/2020 – ITEM 37

TC-004704.989.18-5

Câmara Municipal: Bastos.

Exercício: 2018.

Presidente: Kleber Lopes de Sousa.

Advogado: Dorcílio Ramos Sodré Junior (OAB/SP nº 129.440).

Procurador de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: UR-18.

Fiscalização atual: UR-18.

Sustentação oral proferida em sessão de 17-11-20.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. DESPESAS SOB REGIME DE ADIANTAMENTO. INOBSERVÂNCIA DE FORMALIDADES DA LEI FEDERAL Nº 4.320/64. RELEVADA. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO POR DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. ADOÇÃO DE MEDIDA LEGISLATIVA REGULARIZADORA. ACÚMULO DE FUNÇÃO REMUNERADA POR VEREADOR. AFRONTA AO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL INCIDENTE. CONTAS IRREGULARES.

RELATÓRIO

Em julgamento as contas da **Câmara Municipal de Bastos**, relativas ao **exercício de 2018**.

Responsável pela instrução processual, a Unidade Regional de Adamantina - UR-18 elaborou o relatório de fls. 1/25 (evento 14.65), consignando os apontamentos que seguem:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - o horário de realização das audiências públicas dificulta a participação popular; necessidade de maior participação dos cidadãos no planejamento das políticas públicas.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – ACÚMULO DAS FUNÇÕES DA VEREANÇA COM SERVIÇO PÚBLICO – descumprimento do artigo 38, inciso III, da Constituição Federal pelos Vereadores Patrocínio Monteiro Filho¹, Luiz Carlos dos Santos² e Francisco Ferreira da Silva³, os quais acumularam, sem

¹ Cargo de Auxiliar de Assessor da Divisão de Pavimentação Asfáltica na Prefeitura de Bastos. Horário de trabalho: segunda a sexta-feira, das 7h às 11h e das 13h às 17h. Obs: desempenhando funções junto à Secretaria Municipal de Saúde/Divisão de Ambulância. Viagens tendo como destino as cidades de Santos, São Paulo e Brasília, número total de dias afastado = 16 (demonstrativo de fl. 7).

² Professor de Educação Básica I, horário de trabalho: de segunda-feira e quinta-feira, das 7h às 11h e das 13h às 17h e de quarta-feira das 13h às 17h. Viagem no período de 20 a 23/02/2018, sendo 4 dias de afastamento (demonstrativo de fl. 6).



plena compatibilidade de horários, as atividades relativas à Vereança⁴ com as funções desempenhadas na condição de servidores públicos; ausência dos servidores de seus postos de trabalho na Prefeitura e na Câmara para participação em viagens como representantes do Legislativo, contrariando jurisprudência desta E. Corte (TC-800214/195/11).

REGIME DE ADIANTAMENTO – despesas realizadas sob o regime de adiantamento (R\$ 94.131,25), ferindo a razoabilidade quando comparadas com outras Municípios do mesmo porte; constatação de diferenças entre os valores informados nos cupons fiscais eletrônicos e aqueles constantes dos sites dos restaurantes.

EXECUÇÃO CONTRATUAL - Contrato nº 06/2016⁵ – constatação de impropriedade no ajuste destinado à construção e instalação de elevador panorâmico e regularização de áreas de acessibilidade pela contratada. Em 2018, houve homologação de acordo entre o Legislativo e a empresa contratada para conclusão das obras.

GRATIFICAÇÃO POR DEDICAÇÃO EXCLUSIVA OU REGIME ESPECIAL DE TRABALHO – manutenção do pagamento de gratificação por dedicação exclusiva, no montante total de R\$ 148.012,15, contrariando determinação do E. Plenário desta Corte exarada ao ensejo do exame das contas do exercício de 2010 (reincidência).

FUNÇÃO GRATIFICADA PARA O CARGO DE MOTORISTA – criação da função gratificada de motorista à disposição dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo por meio da Lei Municipal nº 2.841/18, em contrariedade ao disposto no inciso V, dos artigos 115 e 144 da Constituição Estadual; o servidor também recebeu gratificação por dedicação exclusiva que coincide com a finalidade da gratificação em questão; proposta de comunicação ao d. Ministério Público Estadual para verificação da constitucionalidade de

³ Cargo: Zelador. Horário de trabalho: das 8 h às 11 h e das 13 h às 17 h. Viagens tendo como destino Brasília e São Paulo. Total de 20 dias participando das viagens (demonstrativo de fl. 7).

⁴ As Sessões Ordinárias da Câmara Municipal são realizadas quinzenalmente, sempre na primeira segunda-feira de cada quinzena, às 19h30min (declaração contida no evento 14.15).

⁵ Firmado em 26/10/2016 com a empresa Matias Construções de Marília Ltda. – ME, no valor de R\$ 129.774,15.



dispositivos da referida legislação e da devolução do montante despendido⁶ com o funcionário José Cícero da Silva⁷.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS - desatendimento às recomendações exaradas por esta E. Corte quando do julgamento das contas do exercício de 2014.

Os subsídios dos Vereadores e do Presidente da Câmara foram fixados pela Resolução nº 02/2012. Em 2018 houve Revisão Geral Anual da ordem de 2%, concedida por meio da Lei Municipal nº 2.820/2018.

A Fiscalização não constatou pagamentos a maior do que os estabelecidos para o período.

As transferências financeiras advindas do Executivo foram realizadas em conformidade com a previsão constante do orçamento (R\$ 2.500.000,00). As despesas realizadas situaram-se no limite das receitas recebidas, havendo devolução do saldo dos duodécimos não utilizados à Prefeitura (R\$ 513.859,07), conforme denota o demonstrativo de fl. 3.

Após regular notificação (evento 18.1), o responsável, por seu advogado, apresentou as justificativas contidas no evento 26.1, acompanhadas de documentos (eventos 26.2/26.94).

O d. MPC, considerando o quanto apurado nos autos, concluiu no sentido da irregularidade das contas, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c” e § 1º, com proposta de ressarcimento ao erário e aplicação de multa, conforme artigos 36, parágrafo único, e 104, incisos II e VI, todos da Lei Orgânica deste Tribunal, sem embargo de recomendações⁸.

SDG, por sua vez, entendeu que a falha apurada em relação ao item D.3.1.2 – “Função Gratificada para o Cargo de Motorista” comportaria relevação, uma vez que envolveu quantia de pequena monta e tratou-se de situação isolada. Por outro lado, tendo em vista as demais falhas apuradas (acúmulo de cargos sem demonstração da compatibilidade de horários,

⁶ R\$ 3.233,58 (item D.3.1.2, fls. 19/20).

⁷ Lotado no Quadro de Pessoal da Câmara, designado para prestar serviço como motorista do Prefeito de Bastos.

⁸ Itens A.1, B.4.2.1 e D.5 do Relatório de Fiscalização.



despesas sob regime de adiantamento e pagamento de Gratificação por Dedicação Exclusiva ou Regime Especial de Trabalho), propôs nova notificação do responsável para adoção de providências visando à devolução dos valores indevidamente pagos, ou, no caso de posicionamento diverso, manifestou-se no sentido da irregularidade das contas, sem embargo da proposta de aplicação de multa ao responsável, nos moldes do artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, assim como de comunicação dos fatos ao d. Ministério Público Estadual para eventuais medidas de sua alçada.

O d. MPC reiterou o pronunciamento anterior.

O processo integrou a pauta da sessão da Colenda Segunda Câmara em 17 de novembro do corrente, oportunidade em que o advogado do responsável deduziu sustentação oral. Após, o feito foi dela retirado para os fins do disposto no artigo 105, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, ficando intimada a defesa a apresentar a solução legislativa relacionada à Gratificação por Dedicação Exclusiva.

Em atendimento, o Presidente da Câmara, por seu advogado, trouxe aos autos documentação comprobatória contida nos eventos 93.1/93.4, consubstanciada: na Portaria nº 019/2019, que dispõe sobre a descontinuação do pagamento da verba sob a nomenclatura “dedicação exclusiva”; na Lei Municipal nº 2.921/19, dispondo sobre a reorganização da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Bastos, alteração das referências salariais dos cargos que especifica e dá outras providências; e no demonstrativo referente à devolução dos duodécimos ao Executivo, concernente ao biênio 2017/2018.

O Órgão Ministerial entendeu que a medida regularizadora posteriormente adotada em relação ao pagamento de gratificação não convalida a falha verificada no período em apreço, ratificando integralmente seu pronunciamento pretérito.

A título de informação, consigno os julgamentos sobre as contas dos três últimos exercícios:



2015: Regulares, com recomendações para que o Legislativo não mais incorra em afronta aos dispositivos da Lei Federal nº 4.320/64 (TC-776/026/15, v. Acórdão publicado no DOE de 06/06/18).

2016: Irregulares, devido ao acúmulo de cargos pelo Chefe do Legislativo, sem que houvesse compatibilidade de horários e à manutenção dos pagamentos de Gratificação por Dedicação Exclusiva ou Regime Especial de Trabalho, a despeito das recomendações desta Corte, com determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa ao responsável. (TC-4469.989.16, v. Acórdão publicado no DOE de 13/07/2019).

2017: Irregulares, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 709/93, com determinações. (TC-5659.989.16-4, v. Acórdão publicado no DOE de 28/02/2020).

Este é o relatório.

s



VOTO

Registro, inicialmente, que a despesa total do **Legislativo de Bastos** (4,26%) e os dispêndios com folha de pagamento (50,86%), no **exercício de 2018**, atenderam às determinações estabelecidas no artigo 29-A, inciso I e § 1º, da Constituição Federal e os Gastos com Pessoal (2,60%) observaram ao disposto no artigo 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/00.

Os recolhimentos dos encargos sociais processaram-se regularmente.

Os pagamentos dos subsídios dos Agentes Políticos observaram os critérios estabelecidos no Ato de Fixação e os limites impostos pela Constituição Federal.

A execução do orçamento afigurou-se equilibrada, com a devolução do saldo de duodécimos não utilizado ao Executivo. Não foi constatada a ocorrência de déficit financeiro.

Restaram atendidas as disposições contidas nos artigos 21, parágrafo único, e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Das falhas apuradas pela Fiscalização, a impropriedade relativa ao Planejamento das Políticas Públicas pode ser alçada ao campo das recomendações, no sentido de que a Administração realize as audiências públicas em horários mais acessíveis, a fim de incentivar a participação popular, em atendimento ao disposto no artigo 48, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que concerne ao apontamento relativo ao item C.2.3 – Execução Contratual, tratando de questões relacionadas ao Contrato nº 006/2016, considerando a informação de que a matéria se encontra *sub judice* nos autos da Ação de Improbidade nº 1001439-89.2018.8.26.0069, determino que a Fiscalização acompanhe o deslinde do assunto.



As despesas realizadas em regime de adiantamento encontraram respaldo na Lei Municipal nº 2.097/09 e foram praticadas à luz da discricionariedade do Administrador. De outra parte, em relação à suscitada falta de razoabilidade nos dispêndios efetivados quando comparados a outros Legislativos de porte semelhante, há que se ressaltar que a análise empreendida contemplou elementos relativos às peculiaridades de cada Município.

Assim, a despeito da inobservância de formalidades no processamento das despesas, é fato que a documentação contida no evento 14.16 comprova a efetiva participação dos Vereadores em eventos, seminários e audiências para o tratamento de assuntos de interesse dos municípios, cujos gastos encontram-se acompanhados das “Requisições de Numerário para Viagem”, das prestações de contas e dos respectivos documentos fiscais (eventos 14.17/14.23).

Em sendo assim, relevo as impropriedades formulando recomendações no sentido de que a Administração atente para a necessidade de estrita obediência aos preceitos da Lei Federal nº 4.320/64, bem assim às diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 19/2010, quando da prática dos procedimentos questionados, a fim de bem evidenciar a economicidade, razoabilidade e transparência que revestem os gastos públicos.

Quanto aos apontamentos contidos no item D.3.1.2 – “Função Gratificada para o Cargo de Motorista”, a Fiscalização apontou que a finalidade da gratificação criada para o cargo de Motorista, nos moldes da Lei Municipal nº 2.848/2018, destinada ao *“servidor público municipal que ocupa o cargo de Motorista, para desempenhar as funções do seu cargo no Gabinete dos Chefes dos Poderes Executivo ou Legislativo, em horário diferenciado dos demais servidores”* (evento 14.47), coincide com a da gratificação por dedicação exclusiva, inerente aos cargos de provimento efetivo.

Não obstante a situação exposta, na mesma linha do entendimento exposto por SDG, considerando que o valor despendido no exercício não revela grande monta (R\$ 3.233,58), e em se tratando de um



único caso (funcionário José Cícero da Silva⁹), além de não haver apontamento a respeito em exercícios pretéritos, tenho que a impropriedade comporta relevação, com recomendação à Edilidade para que revise os pagamentos dessa natureza.

A UR-18 também destacou o pagamento de “Gratificação por Dedicção Exclusiva ou Regime Especial de Trabalho” para 12 servidores (demonstrativo contido à fl. 18, do evento 14.65), destinado a compensar o labor dos servidores além do expediente normal do Legislativo, em contrariedade à determinação exarada ao ensejo do exame das contas relativas ao exercício de 2010 (TC-1961/026/1), no sentido de que a Câmara de Bastos providenciasse a regularização da matéria, cessando imediatamente o pagamento da gratificação por Regime Especial de Trabalho. Permito-me transcrever trecho do voto proferido:

“Embora o Legislativo tenha o dever de remunerar todo serviço extraordinário prestado por seus servidores, o método adotado pela Câmara Municipal de Bastos não é adequado.

Basta verificar que, na prática, o pagamento da gratificação não está vinculado ao efetivo cumprimento de jornada extra de trabalho, visto que a Lei não define critérios objetivos para a concessão do benefício, que pode chegar até 100% dos vencimentos, deixando tal tarefa exclusivamente nas mãos do Presidente da Casa, que define subjetivamente qual o percentual a ser pago a cada servidor, sem qualquer comprovação dos serviços extraordinários prestados e sua quantidade.

(...)

De outro lado, considerando que o parágrafo único do artigo 146 da Lei Municipal nº 870/90¹⁰ prevê expressamente que a gratificação por Regime Especial de Trabalho não se incorpora

⁹ Recebe a Gratificação por Dedicção Exclusiva deste 19/07/1996, nos termos da Portaria nº 032/96 (fl.11, evento 26.1).

¹⁰ Art.146 – Em compensação pela obrigação imposta pelo Artigo anterior, o Servidor incluído no Regime Especial de Trabalho receberá uma gratificação de até 100% (cem por cento) sobre o valor do vencimento do cargo ou emprego público ocupado.

Parágrafo único. A gratificação a que alude este Artigo não se incorporará ao vencimento e poderá ser suprimida a qualquer tempo a critério exclusivo do Prefeito Municipal, exceto quando o servidor vier a se aposentar e estiver enquadrado neste Regime (Revogado pela Lei nº 2519/2013).



aos vencimentos e pode ser suprimida a qualquer tempo (fls. 222), determino que o Legislativo de Bastos providencie a regularização da matéria, cessado imediatamente o pagamento da Gratificação por Regime Especial de Trabalho.”

Oportuno consignar que as contas do exercício de 2010 (TC-1961/026/10) foram revistas em sede de Recurso Ordinário¹¹, em sessão de 29/04/2015 do E. Tribunal Pleno, oportunidade em que se decidiu pelo Provimento Parcial para o fim de julgá-las regulares com ressalvas, mantendo, contudo, a determinação no sentido da regularização dos pagamentos e concessão de gratificações aos servidores, bem como a aplicação de multa ao responsável pela gestão.

Naquele ensejo, consignou-se na r. Decisão que “a remuneração mensal das jornadas extras de trabalho decorre mais da habitualidade, com vistas ao acréscimo remuneratório, do que efetivamente de eventuais necessidades que se apresentam no decorrer do exercício, estas efetivamente não comprovadas.”

Sobre a matéria, a Administração argumentou nas justificativas contidas no evento 26.1, que o pagamento das gratificações já foi extinto por lei, salientando que alguns servidores as recebem há muito tempo, incorporando, desta forma, o benefício ao seu patrimônio, o que poderia ocasionar um considerável passivo trabalhista aos cofres municipais.

Posteriormente, optou o Legislativo por revogar o artigo 146 da Lei Municipal nº 870/90, tendo a nova redação dada pelo artigo 3º da Lei Municipal nº 2519/13 determinado que as gratificações até então concedidas permaneceriam em vigor, podendo ser excluídas somente através de processo administrativo.

A respeito do assunto, após sustentação oral produzida pelo defensor do Chefe do Legislativo e fixação de prazo para apresentação de documentos, veio aos autos cópia da Lei Municipal nº 2.921/19, de 18 de junho

¹¹ Recurso Ordinário parcialmente provido. Publicação no v. Acórdão de 19/05/2015. Relator Conselheiro Renato Martins Costa.



de 2019, que efetivamente evidencia o saneamento do problema, estabelecendo por cargos as novas referências salariais criadas no Quadro de Servidores da Câmara Municipal de Bastos, nos termos das disposições contidas em seus artigos 1º e 3º, em razão de sua incorporação aos vencimentos básicos.

Ainda que a incorporação da gratificação aos vencimentos não seja a medida mais adequada, a valorização salarial conferida aos cargos indicados no artigo 3º da referida Lei Municipal nº 2.921/19 manteve a equiparação à faixa salarial anterior.

Em sendo assim, ainda que “a posteriori”, acolho a providência adotada pelo Legislativo em esforço conjunto com o Executivo de Bastos, o que atende às recomendações deste E. Tribunal de Contas no sentido da regularização dos pagamentos.

Deixo, ainda, de determinar o ressarcimento¹² dos valores ao erário, posto que recebidos de boa-fé, em grande parte por servidores ao longo de mais 20 anos¹³, conforme ponderou o responsável e se extrai das informações contidas do demonstrativo de fl. 18, evento 14.65.

Não obstante a relevação das falhas anteriormente expostas, remanesce irregularidade relativa à incompatibilidade de horários no acúmulo das funções da Vereança com o cargo de servidor público que, ao menos nesta instância de apreciação, não comporta a mesma sorte.

Isso porque a Fiscalização constatou a existência de 3 (três) Vereadores que acumularam mandato no Legislativo com outras atividades exercidas na Câmara Municipal e no Executivo de Bastos, percebendo ambas remunerações, como segue: Francisco Pena Branca Ferreira da Silva (cargo de Zelador na Câmara de Bastos); Luiz Carlos dos Santos (cargo de Professor de Educação Básica I na Prefeitura de Bastos); e Patrocínio Monteiro Filho

¹² Tal como decidido ao ensejo do exame das contas de 2010, TC-1961/026/10, como também nas contas do exercício de 2017 (TC-5659.989.16-4).

¹³ Demonstrativo elaborado pela Fiscalização à fl.18 (evento 14.65), indicando que os servidores recebem as gratificações desde os exercícios de 1988, 1989, 1996, 1998, 2006 e 2009.



(cargo de Auxiliar de Assessor da Divisão de Pavimentação Asfáltica na Prefeitura Municipal de Bastos).

A UR-18 aduziu que referidos Parlamentares ausentaram-se de seus postos de trabalho, para participação em viagens a outras cidades representando a Edilidade em eventos e audiências oficiais (evento 14.16), havendo, contudo, percepção integral das remunerações recebidas na condição de servidores¹⁴.

Não é demais lembrar que, nos termos do artigo 38, inciso III, da Constituição Federal, é permitida a percepção de vencimentos de cargo efetivo e de mandato de Vereador caso haja compatibilidade de horários. Sendo assim, na particular situação dos autos, não obstante as alegações no sentido de que as viagens foram esporádicas e que as sessões da Câmara ocorreram quinzenalmente¹⁵, observa-se que o Vereador Luiz Carlos dos Santos afastou-se por 4 dias e os Vereadores Patrocínio Monteiro Filho e Francisco Ferreira da Silva estiveram ausentes respectivamente por 16 e 20 dias (quadros demonstrativos de fl. 7, evento 14.65), evidenciando que a suscitada compatibilidade de horários restou, de fato, prejudicada, em contrariedade ao texto constitucional, além de restar comprometida a dedicação plena às demais atividades públicas exercidas.

Desse modo, a situação exposta demandava dos envolvidos o afastamento de suas funções originárias, desde o início de seus mandatos, optando por uma das remunerações, a teor do disposto no inciso II, do mesmo dispositivo constitucional.

Nesse sentido, é de rigor determinar-se à Administração que adote as medidas necessárias em relação ao pleno cumprimento da compatibilidade de horários a que se refere o inciso III, do artigo 38 da Constituição Federal, em caso de acumulação de cargo público e mandato legislativo.

¹⁴ Registros de Ponto (eventos 14.29, 14.30 e 14.31).

¹⁵ Primeira segunda-feira de cada quinzena, às 19h30min.



Em face de todo o exposto, voto pela **irregularidade das contas da Câmara Municipal de Bastos, relativas ao exercício de 2018, com fundamento no artigo 33, inciso III, alínea “b”, a Lei Complementar nº 709/93, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Determino seja a Câmara Municipal comunicada, via sistema eletrônico, acerca das seguintes recomendações: realize as audiências públicas em horários mais acessíveis, a fim de incentivar a participação popular, em atendimento ao disposto no artigo 48, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal; atente para a necessidade de estrita obediência aos preceitos da Lei Federal nº 4.320/64, bem assim às diretrizes traçadas no Comunicado SDG nº 19/2010, quando da prática dos procedimentos questionados, a fim de bem evidenciar a economicidade, razoabilidade e transparência que revestem os gastos públicos; atente para a necessária compatibilidade de horários a que alude o inciso III, do artigo 38 da Constituição Federal.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro