

04-02-20

SEB

68 TC-005659.989.16-4

Câmara Municipal: Bastos.

Exercício: 2017.

Presidente da Câmara: Kleber Lopes de Sousa.

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

Procuradora de Contas: Renata Constante Cestari.

Sustentação oral proferida em sessão de 03-12-19.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS EM ACÚMULO DE FUNÇÕES. PAGAMENTO IRREGULAR DE GRATIFICAÇÃO POR DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. REINCIDÊNCIA. IRREGULARIDADE.

População	20.267
Despesa total (artigo 29-A da Constituição - 3,5 a 7% da receita do ano anterior)	5,01%
Despesa com folha de pagamento (artigo 29-A, § 1º, da Constituição - 70% do repasse bruto)	53,15%
Despesa com pessoal e reflexos (artigo 20, III, "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)	2,70%
Subsídios dos Agentes Políticos (artigo 29, VI, da Constituição – 20 a 75% do subsídio do Deputado Estadual)	30%
Recolhimentos dos encargos sociais	Em ordem
Repasses de duodécimo	Em ordem
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada	Não
Pagamento de sessões extraordinárias	Não

MPC – Regularidade

1. RELATÓRIO

1.1 Em exame, as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE BASTOS**, exercício de **2017**.

1.2 A inspeção *in loco* apontou as seguintes ocorrências (evento 13.80):

a) Subsídios dos Agentes Políticos – Incompatibilidade de Horários no Acúmulo das Funções da Vereança com Serviço Público: descumprimento do art. 38, III, da Constituição Federal pelos vereadores

Patrocínio Monteiro Filho, Luiz Carlos dos Santos e Francisco Ferreira da Silva, que acumularam, sem a plena compatibilidade de horários, suas funções de vereadores com o labor na condição de servidores públicos; incompatibilidade demonstrada diante das ausências destes servidores nos seus postos de trabalho na Prefeitura e Câmara para viagens realizadas como representantes do Poder Legislativo; proceder combatido por esta E. Corte, conforme jurisprudência (TC-800214/195/11).

b) Regime de Adiantamento: o montante utilizado pelo Legislativo por meio do regime de adiantamento foi de R\$ 99.553,46, valor que foge à razoabilidade, por ser até três vezes superior ao montante gasto pela Câmara de Dracena, cidade duas vezes maior; ausência de efetividade nas viagens efetuadas pelos vereadores, supostamente para buscar benefícios para o município juntos aos Poderes Executivo e Legislativo Estadual e Federal, tendo em vista que, de mais de 150 pleitos, se excluídas as viagens acompanhadas do Prefeito, houve apenas uma reivindicação atendida; falta de transparência nos documentos comprobatórios das despesas com refeições, que não trazem o que foi consumido, quantidades e valores unitários, mas apenas informações como “refeição 1un”, “129,85KG x 1,00”, ou simplesmente “despesa com refeição”, contrariando o item 6 do Comunicado SDG nº 19/2010¹; em comparativo dos valores gastos com refeições e aqueles praticados pelos restaurantes visitados, é possível concluir que os desembolsos são incompatíveis com o princípio da economicidade e legitimidade, conforme prescreve o item 5 do Comunicado SDG nº 19/2010 deste Tribunal.

c) Gastos com Combustível: o controle de combustíveis registra

¹ O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos determinados na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. Autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não-genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.
2. O responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).
3. A despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS.
4. A comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.
5. Em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.
6. Não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios que venham a prejudicar sua clareza.

apenas os valores empenhados de abastecimentos no município e não inclui os valores pagos com recursos de adiantamento, resultando em uma média de consumo irreal (29,712 km/l) para um carro “flex”; em razão do elevado número de viagens realizadas, foi percorrida pelo automóvel do Legislativo, no exercício de 2017, a distância de 47.249km, o suficiente para dar uma volta em torno do planeta (40.000km).

d) Execução Contratual: 01) Matias Construções de Marília Ltda. – ME (R\$ 129.774,15)² – construção e instalação de elevador panorâmico e regularização de áreas de acessibilidade pela contratada. Prazo de execução expirado sem conclusão da obra. Instauração de Comissão Especial de Inquérito para apuração de irregularidades na contratação e execução ocorridas no exercício de 2016. Instauração de inquérito civil para apuração de eventual ato de improbidade administrativa na contratação em tela. No exercício de 2018, houve homologação de acordo entre o Poder Legislativo e a empresa contratada para conclusão das obras. • **02) Sino Consultoria e Informática Ltda-EPP (R\$ 12.000,00)³** – suporte técnico e manutenção dos serviços continuados de informática: Sistema de Gestão do Processo Legislativo (SISCAM) e Portal da Internet. Subutilização do Sistema de Gestão do Processo Legislativo contratado em razão da não utilização de ferramenta de vinculação de normas que alteram/revogam outras normas, prejudicando demasiadamente a análise da vigência dos dispositivos das leis municipais, em especial aquelas que sofrem constantes alterações, como as que tratam de temas como pessoal, tributos e plano diretor, forçando tanto os usuários externos (população em geral) quanto internos (servidores) a fazer amplas pesquisas sob o risco de se valerem de dispositivos legais por vezes revogados/alterados.

² **Contrato nº:** 006/2016. **Data:** 26-10-16. **Contratada:** Matias Construções de Marília Ltda. - ME. **Valor:** R\$ 129.774,15. **Objeto:** Construção e Instalação de 01 (um) elevador panorâmico e regularização de áreas de acessibilidade. **Prazo:** 90 dias. **Convite:** 005/2016. **1º Termo aditivo. Data:** 27-12-16. **Finalidade:** Acréscimo de serviços para adaptação da área externa de acesso às exigências do corpo de bombeiros e prorrogação do prazo da vigência até 26-03-17. **Valor:** R\$ 20.185,48 (acréscimo). **2º Termo aditivo. Data:** 24-03-17. **Finalidade:** Prorrogação do prazo da vigência até 10-05-17.

³ **Contrato nº:** 002/2014. **Data:** 07-05-14. **Contratada:** Sino Consultoria e Informática Ltda-EPP. **Valor:** R\$ 12.000,00/ano. **Objeto:** Suporte técnico e manutenção dos serviços continuados de informática: Sistema de Gestão do Processo Legislativo (SISCAM) e Portal da Internet. **Prazo:** 12 meses. **Convite:** 001/2014. **1º Termo aditivo. Data:** 05-05-15. **Finalidade:** Prorrogação por 12 meses e revisão do valor. **Valor:** R\$ 12.889,08/ano. **2º Termo aditivo. Data:** 03-05-16. **Finalidade:** Prorrogação por 12 meses e revisão do valor. **Valor:** R\$ 14.098,92/ano. **3º Termo aditivo. Data:** 02-05-17. **Finalidade:** Prorrogação por 12 meses e revisão do valor. **Valor:** R\$ 14.743,44/ano.

e) Gratificação por Dedicação Exclusiva ou Regime Especial de Trabalho: contrariando determinação do Plenário desta E. Corte, exarada no parecer das contas de 2010, a Câmara Municipal manteve o pagamento da gratificação por dedicação exclusiva, que totalizou R\$ 146.913,12 no exercício.

f) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: descumprimento de determinações deste Tribunal, relativas às correções devidas na concessão de gratificações e na legislação pertinente, exaradas nas contas de 2012 e 2013.

1.3 A Câmara Municipal de Bastos, representada por seu Presidente Kleber Lopes de Sousa, apresentou justificativas (evento 25.1), sustentando o seguinte:

a) Subsídios dos Agentes Políticos – Incompatibilidade de Horários no Acúmulo das Funções da Vereança com Serviço Público: a suposta incompatibilidade cinge-se às viagens realizadas pelos edis, em busca de verbas para o município. Tais viagens são esporádicas e eventuais. As sessões camarárias ocorrem quinzenalmente no período noturno e não interferem no desempenho das funções dos servidores públicos investidos no cargo de Vereadores.

b) Regime de Adiantamento: a comparação com outras localidades da região não contempla as peculiaridades de cada município. A atividade agrícola relacionada ao ovo é intensa em Bastos e traz consigo atividades correlatas; muito embora esta não seja a função precípua do Vereador, é natural que os edis saiam em busca de emendas parlamentares, disputadas por diversos municípios. A observação de falta de efetividade dos deslocamentos não procede, pois em 2018 o município foi contemplado com milhares de reais em verbas oriundas dessas emendas (acosta declarações do Prefeito Municipal, matérias jornalísticas e relatórios de requisição de recursos, eventos 25.2 a 25.11). No que tange ao modo de lançamento das despesas nas notas de prestação de contas, a presidência da Câmara determinou, em instrução interna aos edis e servidores (evento 25.12), a obrigatoriedade de discriminação individualizada de cada item consumido. Já os preços das refeições realizadas

nas viagens estão dentro dos parâmetros lógicos e de razoabilidade.

c) Gastos com Combustível: foi determinada a ciência do setor competente, para que a falha nos registros seja sanada. No que diz respeito ao excesso de quilômetros percorridos, as viagens são todas de caráter oficial e demandam longas distâncias, como deslocamentos à capital do Estado e ao Distrito Federal. Ademais, a presidência disponibilizou o veículo do Legislativo em dias ociosos e mediante requisição, para o transporte de pacientes não acamados para diversos destinos (anexa solicitações de utilização do veículo, evento 25.15).

d) Execução Contratual: ciente da anormalidade relativa à organização dos normativos do município, a Presidência determinou à Secretaria Legislativa que a falha seja sanada (acosta cópia de instrução interna, evento 25.13).

e) Gratificação por Dedicação Exclusiva ou Regime Especial de Trabalho: lei municipal determinou que as gratificações em vigor poderiam ser excluídas do servidor mediante processo administrativo. O pagamento da referida gratificação já ocorre há vários anos, incorporando-se ao patrimônio do servidor, consoante várias decisões judiciais. Assim, seria temerária a retirada, ainda que mediante processo administrativo, pois isso teria potencial para gerar uma corrida ao Poder Judiciário, o que poderia gerar um enorme passivo trabalhista para os cofres municipais.

f) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: a Presidência não concedeu nenhuma nova gratificação durante o exercício em análise. Ademais, a legislação sobre o funcionalismo é iniciativa do Poder Executivo.

1.4 O Ministério Público de Contas (evento 39) opinou pelo julgamento de regularidade com ressalvas dos demonstrativos, porém com determinação de **multa** ao Responsável, em razão dos valores pagos a título de Gratificação por Dedicação Exclusiva.

1.5 O processo constou da pauta de trabalhos desta E. Primeira Câmara em Sessão de 03-12-19, tendo sido retirado para fins do disposto no

artigo 105, I, do Regimento Interno desta Corte, após a apresentação de sustentação oral por parte do patrono do Responsável.

1.6 Contas anteriores:

2014: **Regulares**, com determinação de que a edilidade cumpra a Deliberação TC-A 42.975/026/08; esclareça nas despesas em regime de adiantamento a necessidade da viagem; elabore relatórios acerca do interesse público e discrimine as despesas realizadas, cujos gastos devem observar os princípios da transparência e economicidade (TC-002612/026/14, DOE de 23-09-17).

2015: **Regulares**, com recomendações de que o Legislativo não mais incorra em afrontas aos dispositivos da Lei federal nº 4.320/64 (TC- 000776/026/15, DOE de 06-06-18).

2016: **Irregulares**, devido ao acúmulo de cargos pelo Chefe do Legislativo, sem que houvesse compatibilidade de horários (determinação de ressarcimento ao erário municipal dos respectivos valores), e à manutenção do pagamento de Gratificação por Dedicação Exclusiva ou Regime Especial de Trabalho, a despeito de determinações proferidas por esta Corte nas contas de 2010 (determinação de ressarcimento ao erário municipal dos respectivos valores e aplicação de multa ao Responsável) (TC-004469.989.16, DOE de 13-07-19).

É o relatório.

VOTO

2.1 Os autos (evento 13.80) informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 1.746.932,23, correspondente a 5,01% da receita tributária do exercício anterior do Município (R\$ 41.502.467,98), abaixo, portanto, dos 7% permitidos pelo artigo 29-A, I, da Constituição Federal, diante do número de habitantes (20.267).

A despesa com folha de pagamento, para os fins do § 1º desse dispositivo constitucional, foi de R\$ 1.148.015,36, correspondente a 53,15% do repasse total pela Prefeitura (R\$ 2.159.857,90) e abaixo do limite máximo

permitido de 70%.

O Legislativo despendeu com pessoal e reflexos a importância de R\$ 1.464.537,97, equivalente a 2,70% da receita corrente líquida do Município (R\$ 54.326.425,46).

Os subsídios⁴ dos agentes políticos observaram a legislação de regência e não houve pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados.

O repasse de duodécimos foi feito conforme previsto, sendo suficiente para suprir as despesas do Legislativo e para devolução de R\$ 412.925,67 à Prefeitura.

Os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial das contas foram satisfatórios e revelaram situação de equilíbrio; os recolhimentos dos encargos sociais foram regulares.

2.2 Em que pesem esses aspectos, bem como a manifestação favorável do Ministério Público de Contas, considero que a Fiscalização detectou falhas que comprometem os demonstrativos por inteiro.

Anotou a Fiscalização a **Incompatibilidade de Horários no Acúmulo das Funções da Vereança com Serviço Público**, pois três edis⁵ ausentaram-se de seus postos de trabalho na Prefeitura/Câmara para participarem de missões em suas funções como vereadores, sem que houvesse qualquer desconto na remuneração recebida na condição de servidores (cf. folhas de pagamento, eventos 13.30 a 13.32, fl. 7).

Registre-se que, nos termos do artigo 38, III, da Constituição Federal, é permitida a percepção de vencimentos de cargo efetivo e de mandato de vereador apenas caso haja compatibilidade de horários. Embora a Origem assevere que as viagens são esporádicas, observa-se que os vereadores Patrocínio Monteiro Filho e Francisco Ferreira da Silva estiveram ausentes por 22 e 18 dias, respectivamente (evento 13.8, fl. 5), o que se aproxima

⁴ Fixados por Resolução nº 02/2012, em R\$ 3.154,15 para os Vereadores e R\$ 5.074,08 para o Presidente da Câmara Municipal. No exercício, não houve revisão geral.

⁵ Luiz Carlos dos Santos, Patrocínio Monteiro Filho e Francisco Ferreira da Silva.

do número de dias úteis de um mês inteiro. Assim, a percepção da remuneração integral ocorreu sem a devida prestação de serviços. **Advirto**, pois, o Legislativo para que observe rigorosamente a compatibilidade de horários a que se refere o artigo 38, III, da Constituição Federal, em caso de acumulação de cargo público e mandato legislativo.

2.3 Some-se ao juízo de irregularidade o pagamento da **Gratificação por Dedicação Exclusiva ou Regime Especial de Trabalho**, destinado a compensar o labor dos servidores além do expediente normal do Legislativo, e objeto de determinação por esta Corte no julgamento das contas do exercício de 2010 (TC-001961/026/10, DOE de 22-02-13, TJ em 25-05-15). Permito-me relembrar trecho do voto proferido pelo E. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho:

“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 a 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 870/90⁶ prevê expressamente que a gratificação por Regime Especial de Trabalho não se incorpora aos vencimentos e pode ser suprimida a qualquer tempo (fls. 222), determino que o Legislativo de Bastos

⁶ 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).

providencie a regularização da matéria, cessando imediatamente o pagamento da Gratificação por Regime Especial de Trabalho.”

Ao invés de dar cumprimento à referida determinação, optou o Legislativo por revogar o artigo 146 da Lei municipal nº 870/90, tendo a nova redação dada pelo artigo 3º⁷ da Lei municipal nº 2.519/13 determinado que as gratificações até então concedidas permaneceriam em vigor, podendo ser excluídas somente através de processo administrativo. Portanto, a matéria não foi deslindada nos moldes preconizados por esta Corte e o voto condutor dos demonstrativos daquele exercício (TC-000207/026/13, DOE de 19-01-16) reiterou determinação de que a edilidade revisasse sua legislação e práticas relativas à concessão de gratificações. Não houve, assim, qualquer iniciativa da edilidade para regularizar a situação, que permaneceu inalterada no exercício em apreço.

2.4 No que diz respeito ao **Regime de Adiantamento**, embora a participação dos edis em eventos externos não seja, *a priori*, interdita, devem ser atendidos os princípios da modicidade, razoabilidade e transparência em referidos gastos. **Recomendo** ao Legislativo que adote efetivas providências, objetivando aperfeiçoar o procedimento de prestação de contas dos recursos repassados a esse título, apresentando os comprovantes pertinentes e evidenciando o interesse público inequívoco dos deslocamentos, em observância aos comandos dos artigos 62, 63 e 68 da Lei nº 4.320/64 e ao disposto no Comunicado SDG nº 19/2010.

2.5 No que pertine aos **Gastos com Combustível**, **recomendo** ao Legislativo que aprimore o seu controle, devendo o registro de consumo considerar, além da identificação dos usuários e natureza do deslocamento, também os valores pagos com recursos de adiantamento, em homenagem ao princípio da transparência.

2.6 Finalmente, no que se refere à **Execução Contratual**, em face do

⁷ Lei nº 2.519/13, artigo 3º: As gratificações concedidas até a presente data ao funcionalismo público municipal através das leis nºs 57/69 de 22/10/69, 144/73 de 04/06/73 e 870/90 de 17/04/90 (Regime de Dedicção Exclusiva), permanecem em vigor, podendo ser excluídas somente em decisão fundamentada da autoridade competente, em Processo Administrativo, obedecido o contraditório e a ampla defesa.

acordo judicial firmado em 11-04-18 (evento 13.68), para conclusão das obras objeto do Contrato nº 006/2016, determino à Fiscalização que acompanhe o deslinde da matéria.

2.7 Diante do exposto, voto pela **irregularidade** das contas da Câmara Municipal de Bastos, exercício de 2017, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar estadual nº 709/93.

A Fiscalização deverá verificar na próxima inspeção a efetiva adoção das medidas noticiadas e determinadas nos autos.

Encaminhe-se, por ofício, cópia do acórdão e das correspondentes notas taquigráficas ao atual Presidente da Câmara, para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da decisão desta Corte.

2.8 Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 04 de fevereiro de 2020.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO