

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 05/12/2023

87 TC-006088.989.20-7

Câmara Municipal: Bastos.

Exercício: 2021.

Presidente: Claudemir José dos Santos.

Advogado(s): Ronan Figueira Daun (OAB/SP nº 150.425) e Diego Rafael Esteves Vasconcellos (OAB/SP nº 290.219).

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-18.

Fiscalização atual: UR-18.

(GC DER-50)

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. DESPESA COM PESSOAL *PER CAPTA* ELEVADA. FALHAS NOS SETORES DE PLANEJAMENTO E DE CONTROLE INTERNO, E NA FIDEDIGNIDADE DE DADOS ENVIADOS AO SISTEMA AUDESP. CONTRATAÇÕES POR TEMPO DETERMINADO SEM PUBLICIDADE E PROCESSO SELETIVO. MANUTENÇÃO DE SERVIDORA APOSENTADA ATIVA. FALHAS NOS CONTROLES DE BENS. DESPESAS ELEVADAS E IMOTIVADAS COM VIAGENS. RELEVAMENTO. GRATIFICAÇÕES CONCEDIDAS DISCRICIONARIAMENTE, SEM CRITÉRIOS OBJETIVOS E INCORPORAÇÃO CONTRÁRIA À LEI. REINCIDÊNCIA. NÃO ATENDIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL PARA CORREÇÃO DOS PAGAMENTOS. IRREGULAR, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as contas anuais do exercício de **2021**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE BASTOS**.

1.2. Após inspeção “*in loco*”, a fiscalização da **Unidade Regional de Adamantina – UR-18** elaborou relatório constante do evento 21.52, cuja conclusão aponta as seguintes ocorrências:

A.2. PLANEJAMENTO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DO LEGISLATIVO

→ Várias inconsistências no Relatório de Atividades com a descrição da quantidade estimada e quantidade realizada no Programa Processo Legislativo, bem como inconsistências no programa relacionado às sessões camarárias e na atividade de publicidade dos atos oficiais, cuja denominação da ação é imprópria para definir a atividade de publicidade dos atos oficiais.



Não houve coerência entre os programas e as ações utilizadas, bem como das quantidades estimadas e quantidades realizadas no programa sessões camarárias, demonstrando erro ao enviar informações não fidedignas ao Sistema Audesp;

A.3. CONTROLE INTERNO

→ Diversas irregularidades no exercício relatadas pela Fiscalização e que não foram consideradas nos relatórios mensais elaborados pelo Controle Interno, evidenciando a ineficiência do setor;

B.5.1. QUADRO DE PESSOAL

→ Incorporação de Gratificação de Desempenho Profissional aos vencimentos de determinados servidores em desacordo com a lei municipal;
→ Pagamento de parcela da Gratificação por Desempenho Profissional acima do valor incorporado segundo critério objetivo da lei, se dá com base na simples discricionariedade do Presidente da Câmara, sem contar com qualquer processo dotado de transparência e critérios objetivos, com ofensa ao princípio da isonomia, e representou o montante de R\$ 62.789,33 no exercício de 2021;

B.5.1.1. CONTRATAÇÕES DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO

→ Não foi realizada nenhuma divulgação de que a Câmara estava contratando profissional temporário para a função de Contínuo, bem como não houve qualquer processo de seleção com critérios objetivos e, ainda que a admissão para a função de Contínuo tenha se dado em caráter de urgência, deveria ter havido a divulgação da necessidade da contratação, com o estabelecimento de critérios objetivos para se proceder à seleção, ainda que com base em simples análise de currículos, como forma de atender plenamente aos princípios da transparência e da impessoalidade;

B.5.1.2. SERVIDORA ATIVA APOSENTADA

→ A Câmara Municipal de Bastos mantém servidora aposentada ativa em seu quadro de pessoal, contrariando lei municipal que estabelece expressamente a vacância do cargo em caso de aposentadoria;
→ O fato atenta contra farta jurisprudência dos tribunais, consubstanciada em recente decisão do Supremo Tribunal Federal (RE 1302501), com repercussão geral no sentido de que “O servidor público aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social, com previsão de vacância do cargo em lei local, não tem direito a ser reintegrado ao mesmo cargo no qual se aposentou ou nele manter-se, por violação à regra do concurso público e à impossibilidade de acumulação de proventos e remuneração não acumuláveis em atividade”;

B.6.1. TESOUREARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

→ A Câmara Municipal de Bastos não realizou o levantamento geral dos bens móveis e imóveis desde o exercício de 2013 e não elaborou os Termos de Guarda e Responsabilidade dos Bens Móveis, em desacordo com o artigo 94 da Lei Federal nº 4.320/64;
→ As aquisições de bens móveis realizadas desde o exercício de 2021 não foram submetidas à colocação das placas de identificação, dificultando a localização desses bens;

B.6.2. DESPESAS COM VIAGENS

→ Despesa no montante de R\$ 119.516,50 no exercício de 2021 com viagens de vereadores, sendo que a quase totalidade delas contém a alegação de angariar recursos ao município, atividade que não se coaduna com a atividade precípua do Poder Legislativo, e se mostra bastante desproporcional em

relação à mesma despesa efetuada por Câmaras Legislativas de municípios de mesmo ou maior porte na região;

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

→ Nos trabalhos da fiscalização foram encontradas divergências entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema AudeSP.

1.3. Regularmente notificado nos termos do artigo 29 da Lei Complementar nº 709/93 (evento 27), o órgão apresentou suas justificativas (evento 43).

1.4. O **Ministério Público de Contas** manifestou-se pela **irregularidade** das Contas (evento 55).

1.5. A Câmara Municipal apresentou **Memoriais** em sistema próprio deste Tribunal, reforçando os argumentos iniciais, cujo conteúdo foi considerado para a formação do entendimento contido no presente voto.

1.6. A análise das contas antecedentes tem histórico positivo em 2018, após provimento de recurso ordinário, e em 2019, mas negativo em 2020, com recurso ordinário pendente de julgamento (TC-014657.989.22-4), em razão da manutenção de excessivas e generalizadas concessões de vantagens pecuniárias aos servidores na forma de gratificações diversas, sem critérios objetivos e isonômicos de concessão, e a incorreta incorporação desses benefícios, pois contraria a própria norma instituidora¹.

É o relatório.

2020 - TC-003393.989.20-7
2019 - TC-005045.989.19-1
2018 - TC-004704.989.18-5

Irregularidade (recurso em andamento) DOE 16/12/2021
Regularidade, com recomendações DOE 29/08/2023
Regularidade, com ressalvas DOE 02/08/2022

2. VOTO

2.1. Contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE BASTOS**, relativas ao exercício fiscal de **2021**.

2.2. A instrução indica que os atos de gestão foram praticados em conformidade com os limites de receita e despesa fixados pela Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Os repasses financeiros ocorreram no montante de R\$ 2.540 mil (dois milhões, quinhentos e quarenta mil reais), o mesmo da previsão orçamentária final, com a devolução de duodécimos no valor de R\$ 107 mil (cento e sete mil reais), correspondente a 4,22%.

A Fiscalização constatou, sob amostragem, a regularidade dos recolhimentos dos encargos sociais e do regime próprio de previdência devidos no exercício.

Quanto aos limites Constitucionais e legais, foram observadas as regras contidas nos arts. 29, VI e VII, 29-A, *caput* e §1º, e 37, XI, todos da Constituição Federal, e art. 20, III, “a”, da LRF.

2.3. Apesar dos aspectos formais e fiscais colaborarem para a boa avaliação dos demonstrativos, foram constatadas impropriedades reincidentes que provocaram desequilíbrio nas contas.

2.4. Assim como em exercícios anteriores, a equipe técnica promoveu críticas relacionadas ao pagamento da Gratificação por Desempenho Profissional, com parcela significativa dependendo somente da discricionariedade do gestor, sem critérios objetivos, e com incorporação aos vencimentos calculada em ofensa a legislação municipal.

Não devem prosperar as alegações de que o Senhor Presidente da Edilidade à época não pode ser responsabilizado, porque os atos de concessão e incorporação da gratificação foram editados em exercícios anteriores e não lhe restava outra opção a não ser manter os pagamentos.

Vantagens pecuniárias concedidas na forma de gratificações não podem ser meras liberalidades da Administração, tampouco serem utilizadas para majorar a remuneração dos servidores, pois somente devem se materializar pela caracterização de condições anormais ou circunstâncias fáticas específicas para sua incidência.

Foi nesse sentido que externei meu posicionamento sobre o tema, quando relatei o voto referente às contas anuais do exercício de 2020 da Origem (TC-003393.989.20-7), concluindo que a concessão de gratificações deverá estar embasada em critérios objetivos, respaldados por justificativas técnicas e em percentuais comedidos.

Também indevida foi a apropriação da parcela incorporada da gratificação, pois a Lei que instituiu o benefício determinou a contagem a partir de sua vigência, mas a Fiscalização constatou que para os servidores que eram efetivos antes da promulgação da Lei, a contagem do tempo retroagiu às datas de suas admissões, quando a gratificação sequer existia.

No julgamento das contas de 2020 (TC-003393.989.20-7), a Segunda Câmara decidiu pela irregularidade, tendo como principal razão de decidir a impropriedade ora analisada (Recurso Ordinário pendente de julgamento – TC-014657.989.22-4).

Nas contas de 2010 da Origem, com voto de minha relatoria pela irregularidade, e resultado revertido em grau recursal (TC-001961/026/10), cuja decisão foi publicada no DOE de 19/05/2015, o pagamento de gratificações sem critérios objetivos de concessão também foi motivo de determinação para regularização, conforme já constava no voto recorrido.

Destaco, ainda, que em razão dessa recomendação e da reincidência da mesma falha nos anos subsequentes, as contas dos exercícios de 2016 e 2017 também foram julgadas irregulares (TC-004469.989.16-4 – DOE de 13/07/2019, e TC-005659.989.16-4 – DOE de 28/02/2020, respectivamente).

Dessa forma, assim como em julgamentos anteriores, entendo que a impropriedade compromete a regularidade das contas em exame, bem como motiva **determinação** para que a Câmara providencie a imediata suspensão dos pagamentos de tais gratificações, não cabendo a alegação de que no exercício em exame o responsável pelas contas não foi alertado ou desconhecia a irregularidade à época.

Determino, ainda, o envio de ofício com as cópias do presente voto e da instrução da Fiscalização para o Ministério Público do Estado de São Paulo, para conhecimento e eventuais providências que entender necessárias.

2.5. A Fiscalização também registrou que a despesa liquidada com pessoal e custeio *per capita* da Origem, de R\$ 114,38, colocou-a em 24º lugar dentre as 29 Edilidades com população entre 20.000 e 25.000 habitantes, segundo o Mapa das Câmaras desta Corte.

Em comparação com as Câmaras dos cinco Municípios com população imediatamente superior e dos outros cinco com população imediatamente inferior, a Edilidade de Bastos foi a segunda maior com tais despesas, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Município	Despesa Liquidada com Pessoal e Custeio per capita 2021
Guará	R\$ 114,84
Cunha	R\$ 96,42
Capela do Alto	R\$ 66,70
Itatinga	R\$ 100,75
Junqueirópolis	R\$ 51,24
Bastos	R\$ 114,38
Santo Anastácio	R\$ 98,90
Paranapanema	R\$ 107,62
Regente Feijó	R\$ 67,84
Cerqueira César	R\$ 83,58
Buri	R\$ 107,02
Média	R\$ 91,75

Fonte: Mapa das Câmaras.

Tendo em vista que, geralmente, os gastos de pessoal são os mais representativos no orçamento das Câmaras, é razoável concluir que as despesas com gratificações indevidas contribuem para esse alto custo *per*

capta.

A Origem limitou-se a defender a situação existente, afirmando que seus gastos com pessoal estão dentro dos limites legais e constitucionais.

Em que pesem tais argumentos, **recomendo** aos responsáveis pelo órgão que tenham atenção com o quadro de pessoal e seus respectivos gastos, adequando-os às reais necessidades do Legislativo e da população de Bastos, mantendo-os compatíveis com outras Câmaras de Municípios semelhantes e dentro dos limites constitucionais e legais.

2.6. No que diz respeito às falhas levantadas nos setores de planejamento dos programas e ações do Legislativo e do controle interno, cabe **recomendação** para o seu aprimoramento, em atenção à legislação pertinente citada pela equipe técnica em seu relatório, visando maior efetividade em suas ações.

O Relatório de Atividades do Legislativo deve ser elaborado com mais detalhes e maior cautela, apresentando informações coerentes relacionadas à denominação, descrição, quantidade estimada e quantidade realizada dos programas e ações, o que motiva **recomendação** nesse sentido.

Alerto que a harmonia dos indicadores e metas estipuladas, com a execução dos programas e ações definidos nas peças de planejamento, é essencial para a avaliação da eficiência e efetividade da administração, em observância ao que estabelece o artigo 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/00.

As inconsistências foram verificadas no Relatório de Atividades obtido através do Sistema AUDESP, que é alimentado por informações encaminhadas pela Origem, portanto **recomendo** maior cautela no envio de dados eletrônicos a esta Corte de Contas.

2.7. Foi apontado, ainda, que em contratações por tempo determinado, a Câmara deixou de realizar a devida publicidade e providenciar processo de seleção de candidatos com critérios objetivos, ainda que a defesa

tenha alegado urgência.

Portanto, cabe **recomendação** para que a Origem corrija tais falhas, aprimorando seus procedimentos de admissão de pessoal.

2.8. Por fim, quanto às impropriedades relativas à manutenção de servidora aposentada ativa, à ausência de levantamento geral de bens móveis e imóveis desde o exercício de 2013, à não elaboração de termo de responsabilidade de bens, à falta de placas de identificação de bens adquiridos no exercício, e às despesas elevadas e imotivadas com viagens, a Origem anunciou que seriam adotadas providencias de melhoria, o que deverá ser verificado pela Fiscalização quando do próximo roteiro, mantendo-se **recomendação** para correção dos referidos desacertos.

2.9. Diante do exposto, acompanhado da manifestação do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE, com recomendações e determinações**, das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE BASTOS**, relativas ao exercício fiscal de **2021**, nos termos do art. 33, III, da Lei Complementar nº 709/93, excepcionando eventuais atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Após o trânsito em julgado:

Remeta-se por **ofício** cópia da presente decisão ao Legislativo de **Bastos** para ciência do inteiro teor e cumprimento das seguintes **recomendações**:

- Providencie a imediata suspensão dos pagamentos das gratificações concedidas irregularmente (*determinação*);
- Tenha atenção com o quadro de pessoal e seus respectivos gastos, adequando-os às reais necessidades do Legislativo e da população de Bastos, mantendo-os compatíveis com outras Câmaras de Municípios semelhantes e dentro dos limites constitucionais e legais;
- Aprimore os setores de planejamento e do controle interno, em

atenção à legislação pertinente, visando maior efetividade em suas ações;

- Elabore o Relatório de Atividades do Legislativo com mais detalhes e maior precisão, apresentando informações coerentes relacionadas à denominação, descrição, quantidade estimada e quantidade realizada dos programas e ações;
- Tenha maior cautela no envio de dados eletrônicos a esta Corte de Contas, tendo em vista as inconsistências foram verificadas no Relatório de Atividades obtido através do Sistema AUDESP;
- Aprimore seus procedimentos de admissão de pessoal, realizando a devida publicidade e providenciando processo de seleção de candidatos com critérios objetivos, quando contratar por tempo determinado; e
- Implemente as medidas anunciadas para correção das falhas relacionadas à manutenção de servidora aposentada ativa, à ausência de levantamento geral de bens móveis e imóveis desde o exercício de 2013, à não elaboração de termo de responsabilidade de bens, à falta de placas de identificação de bens adquiridos no exercício, e às despesas elevadas e imotivadas com viagens.

Deverá a fiscalização, durante a próxima auditoria, certificar se a Edilidade concluiu suas medidas e adotou as providências recomendadas.

Determino, ainda, que seja encaminhada cópia deste voto e da instrução da Fiscalização ao Ministério Público do Estado de São Paulo, através de ofício, para conhecimento e eventuais providências que entender necessárias.

Ao final, ao cartório para as providências formais de praxe, procedendo às anotações e promovendo o arquivamento do feito no meio digital adequado.

É como voto.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO