Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 536/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/10469/2020
PROTOCOLO	: 2072734
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELA VISTA
REPRESENTANTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO SOCIAL DA COMARCA DE BELA VISTA – WILLIAM MARRA SILVA JÚNIOR (PROMOTOR DE JUSTIÇA)
JURISDICIONADO	: REINALDO MIRANDA BENITES
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES E TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS. AUDITORIA *IN LOCO*. ILEGALIDADE NO PERMISSIVO LEGAL DA GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO E DA GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA. ATOS COM EFICÁCIA RETROATIVA SEM SUPORTE LEGAL. AUMENTO IRREGULAR DE CARGA HORÁRIA. TRANSFORMAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS. CARGOS E FUNÇÕES COM ATRIBUIÇÕES GENÉRICAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO. IRREGULARIDADES COMPROVADAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO. MULTA. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. PROCEDÊNCIA.

1. Configuram-se ilegais as concessões de gratificação de representação e de função de confiança previstas pela legislação municipal que não atende às disposições da Constituição Federal (art. 37, X, da CF/1988), tendo em vista a estipulação do percentual pelo prefeito municipal, cuja responsabilidade é do Poder Legislativo.

2. É irregular a emissão de atos administrativos com eficácia retroativa sem suporte legal, em violação aos princípios da moralidade, legalidade e publicidade.

3. O aumento rotineiro da carga horária para alguns cargos está irregular, porquanto algumas contratações são temporárias.

4. As transformações de cargos que importam elevação do nível de complexidade das respectivas atribuições ou da escolaridade exigida para ingresso estão inviabilizadas pelo disposto no art. 37, II, da CF/1988.

5. A presença de cargos e funções com atribuições genéricas também descumpre mandamento constitucional.

6. A ausência de comprovação de medidas corretivas das irregularidades apontadas inviabiliza o acolhimento das justificativas apresentadas e motiva a procedência da representação, com a aplicação de multa ao responsável, por infração à norma legal (arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, e 61, III, da LCE n. 160/2012), além da emissão de recomendação ao atual gestor, cujo cumprimento será monitorado.

7. Procedência da representação. Aplicação de multa ao responsável. Expedição de recomendações à atual gestão. Determinação para instauração de instrumento de monitoramento.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 14 a 16 de abril de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgar **procedente** a denúncia diante da comprovação de irregularidades apontadas no teor do voto, que integram o relatório de inspeção **RDI - DFAPP - 19/2022**, peça 9 dos autos; **aplicar multa** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS** ao ex-prefeito municipal, Sr. **Reinaldo Miranda Benites**, pelas irregularidades constantes na fundamentação da presente decisão, por infração à norma legal, com base nos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, e 61, III, todos da Lei Complementar Estadual 160, de 2 de janeiro de 2012 (LC 160/2012); **recomendar** à atual gestão do Município de Bela Vista que adote as seguintes medidas cabíveis a fim de regularizar as inconsistências apontadas nos itens 2.2 a 2.7 do relatório de inspeção RDI - DFAPP - 19/2022, peça 9 dos autos: **a.** Realize estudo técnico para análise de eventual alteração na lei que rege o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Servidores Municipais da Prefeitura de Bela Vista, com objetivo de estabelecer claramente quais são os critérios pessoais, funções excepcionais ou anormais de trabalho que justifique o pagamento da gratificação de representação e, ainda, fixar objetivamente quais os valores ou percentuais dessa benesse salarial. Subtítulo 2.2; **b.** Realize estudo técnico para análise de eventual alteração na lei que, na maior brevidade possível, rege o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos servidores municipais da Prefeitura de Bela Vista, com o intuito de estabelecer objetivamente quais os valores ou percentuais que fazem jus cada função de confiança prevista nessa legislação, inclusive com especificação de suas atribuições. Subtítulo 2.3; **c.** Proceda, após a edição dos atos administrativos, principalmente aos relacionados com atos de pessoal, de modo a evitar atribuir efeitos retroativos, bem como promova a imediata publicação em órgão oficial de imprensa, de modo que produzam efeitos a partir de sua publicação, dando a devida publicidade, cumprindo com o determinado na Constituição Federal. Subtítulo 2.4; **d.** Realize estudo técnico para averiguar o quantitativo de pessoal necessário para atendimento de sua estrutura local e, após, observados critérios de oportunidade e conveniência, realize abertura de concurso público para admissão de pessoal permanente necessário para a demanda existente, cumprindo com o disposto na Constituição Federal. Subtítulo 2.5; **e.** Promova estudo técnico para elaboração de projeto de lei para adequação da estrutura de cargos do atual plano de cargos, revogando os cargos transformados irregularmente. Subtítulo 2.6; **f.** Realize estudo técnico para análise de eventual alteração na lei que rege o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações com o intuito de estabelecer os cargos, atribuições e quantitativos de forma mais objetiva e específica, evitando a criação/transformação de cargos e funções genéricas e amplas e, delimitando minuciosamente a quantidade e responsabilidades (atribuições) dos cargos e funções. Subtítulo 2.7.; **determinar** a instauração de instrumento de **monitoramento**, visando verificar o cumprimento das recomendações acima

consignadas, nos termos do art. 31 da LC 160/12; conceder o **prazo de 45 dias** para que para que a responsável qualificado no item II comprove o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, nos termos do art. 185, §1º, I e II, do RITCE/MS, c/c art. 83 da LC 160/12, sob pena de execução; **comunicar** ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul o exame de mérito da Representação em apreço; **intimar** o jurisdicionado e a atual gestão do Município de Bela Vista acerca do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da LC 160/2012; e determinar a **baixa do sigilo processual** imposto.

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se de **REPRESENTAÇÃO** oferecida pelo Ministério Público Estadual, em desfavor do ex-prefeito de Bela Vista/MS, Reinaldo Miranda Benites, sob a alegação de *que ocorreram irregularidades na concessão de gratificação aos servidores, no momento da pandemia.*

A presidência desta Corte de Contas realizou o juízo de admissibilidade e, recebeu o expediente, determinando a remessa para este relator. Após, o feito foi encaminhado para a divisão temática (fl. 430), sendo que esta emitiu manifestação solicitando a realização de inspeção *in loco* na municipalidade.

A Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência (DFAPP), em seu relatório de inspeção, concluiu pela ilegalidade no permisso legal da gratificação de representação, de função de confiança, pela emissão de atos administrativos com eficácia retroativa, bem como pelo aumento rotineiro da carga horária para alguns cargos demonstrando a necessidade de pessoal, transformação ilegal de cargo e desrespeito à isonomia salarial e, por fim, criação de cargos e funções com atribuições genéricas no PCCR (fls. 436/469).

Em seguida, os autos foram encaminhados para o Ministério Público de Contas (fl. 1.104), o qual manifestou pela necessidade de intimação do jurisdicionado, a fim de estabelecer o contraditório.

Intimado, o jurisdicionado informou que se encontra atualmente em processo de revisão da lei que estabelece o plano de cargos, carreira e salários dos servidores do Poder Executivo Municipal e instalou uma comissão responsável pela revisão do plano de cargos e carreiras. Outrossim, afirma que cessou a expedição de atos administrativos com eficácia retroativa e a prorrogação da carga horária.

Em seu parecer, o Ministério Público de Contas concluiu pelo reconhecimento integral das irregularidades apontadas e procedência da representação, com aplicação de multa ao gestor, adotando as recomendações propostas pelo corpo técnico da Corte em seu relatório de inspeção de fls. 436/469. Outrossim, manifestou pelo acompanhamento do cumprimento das recomendações, determinação ao atual gestor para que observe com mais cautela e rigor as normas legais e constitucionais aplicáveis à Administração Pública, comunicação ao Ministério Público Estadual acerca da deliberação prolatada por esta Corte de Contas e comunicação dos interessados na forma regimental pertinente (fls. 1.130/1.140).

Ato contínuo, este relator intimou o jurisdicionado para apresentar defesa das irregularidades apontadas, o qual restou silente (fl. 1.144).

Os autos vieram-me conclusos, para apreciação.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO.

Conforme relatado, a presente representação procedeu-se do Ministério Público Estadual que instaurou Inquérito Civil para apurar possíveis irregularidades na concessão de gratificação aos servidores do Município de Bela Vista em ano eleitoral e no início da pandemia de Covid-19.

O fato consiste na exoneração de 69 servidores comissionados seguida da nomeação de 85 servidores comissionados, todos agraciados com a concessão de gratificação e, ainda, a designação de 44 servidores efetivos para desempenharem funções de confiança.

Em análise do feito, verifica-se que a Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência realizou auditoria *in loco* para verificar a regularidade de tais atos retromencionados, visto que para a instituição de gratificações para os servidores públicos é necessário a existência de lei específica e observância ao teto remuneratório constitucional, além dos cumprimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000) e do art. 169 da Constituição Federal.

Durante a inspeção foram encontradas seis irregularidades/ilegalidades, sendo estas: irregularidade nas concessões de gratificações no ano de 2020; ilegalidade no permissivo legal da gratificação de representação; ilegalidade no permissivo legal da gratificação de função de confiança; emissão de atos administrativos com eficácia retroativa; aumento rotineiro de carga horária para alguns cargos demonstrando a necessidade de pessoal; transformação ilegal de cargo e desrespeito à isonomia salarial; cargos e funções com atribuições genéricas no PCCR.

Com relação ao primeiro achado, a auditoria verificou que as gratificações se deram com supedâneo legal e a despesa de pessoal do ano de 2020 não extrapolou os limites da LRF, de modo que não foram encontradas irregularidades nesse ponto.

Já sobre a ilegalidade no permissivo legal da gratificação de representação e função de confiança, concluiu-se que as concessões previstas nos artigos 62 e 63 da LCM 76/2019, respectivamente, descumpre a Constituição Federal (CF), pois seu percentual é estipulado pelo prefeito municipal, sendo esta responsabilidade do Poder Legislativo.

A ilegalidade pela emissão de atos administrativos com eficácia retroativa também foi analisada e não possui suporte na lei, violando os princípios da moralidade, legalidade e publicidade. O aumento rotineiro da carga horária para alguns cargos também foi considerado irregular, porquanto algumas contratações são temporárias.

Outrossim, verificou que as transformações de cargo que importe elevação do nível de complexidade das respectivas atribuições ou da escolaridade exigida para

ingresso estão inviabilizadas pelo disposto no artigo 37, inciso II, da CF. Por fim, a presença de cargos e funções com atribuições genéricas também descumpre mandamento constitucional.

Dessa forma, a Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência (DFAPP) exarou recomendações para o atual gestor consistindo na realização de estudo técnico para análise de eventual alteração na lei que rege o plano de cargos, carreiras e remunerações dos servidores municipais da Prefeitura de Bela Vista para estabelecer claramente quais são os critérios pessoais, funções excepcionais ou anormais de trabalho que justifique o pagamento da gratificação de representação; quais os valores ou percentuais que fazem jus cada função de confiança. Ademais, recomendou que o gestor evite atribuir efeitos retroativos e promova a imediata publicação em órgão oficial de imprensa, de modo que produzam efeitos a partir de sua publicação.

Por fim, manifestou para que o jurisdicionada verifique o quantitativo de pessoal necessário para atendimento de sua estrutura local e, após, realizar abertura de concurso público para admissão de pessoal permanente necessária para a demanda existente. Estudo técnico para elaboração de projeto de lei para adequação de estrutura de cargos do atual plano de cargos, revogando os cargos transformados irregularmente e, para estabelecer cargos, atribuições e quantitativos de forma mais objetiva e específica para evitar a criação de cargos genéricos.

Em resposta, o gestor comunicou que o processo de revisão da lei está em andamento, e instalou uma comissão responsável pela revisão do plano de cargos e carreira dos servidores municipais. Ademais informou que adotou a decisão de cessar a expedição de atos administrativos com eficácia retroativa, bem como cessou a prorrogação da carga horária de alguns servidores.

Todavia, conforme levantado pela Procuradoria de Contas, as providências acima não foram comprovadas. Dessa forma, o arcabouço probatório não é suficiente para demonstrar que as irregularidades foram corrigidas, sendo o jurisdicionado devidamente intimado por este Relator para juntar documentos e realizar a sua defesa, porém restou silente.

Cumpre salientar que o gestor somente anexou a cessão das prorrogações das cargas horárias de alguns servidores e não de outros que se encontram na mesma situação. Por isso, nenhuma resolução de irregularidade foi comprovada por meio de documentos hábeis e aptos, não restando outra alternativa a não ser a procedência da representação.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, a teor do que dispõem os artigos 129, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’, e 130, ambos do RITCE-MS, acompanhando o parecer do Ministério Público de Contas**, VOTO** para:

I- **JULGAR PROCEDENTE A DENÚNCIA** diante da comprovação de irregularidades apontadas no teor do voto, que integram o relatório de inspeção RDI - DFAPP - 19/2022, peça 9 dos autos;

II- **APLICAR MULTA** no valor de 50 (cinquenta) UFERMS ao ex-prefeito municipal, Sr. Reinaldo Miranda Benites, portador do CPF: 489.666.491-49, pelas irregularidades constantes na fundamentação da presente decisão, por infração à norma legal, com base nos artigos art. 21, inciso X; 42, inciso IX; 44, inciso I; artigos 45, inciso I, e 61, III, todos da Lei Complementar Estadual 160, de 2 de janeiro de 2012 (LC 160/2012);

III- **RECOMENDAR** à atual gestão do Município de Bela Vista que adote as seguintes medidas cabíveis a fim de regularizar as inconsistências apontadas nos itens 2.2 a 2.7 do relatório de inspeção RDI - DFAPP - 19/2022, peça 9 dos autos:

a) Realize estudo técnico para análise de eventual alteração na lei que rege o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Servidores Municipais da Prefeitura de Bela Vista, com objetivo de estabelecer claramente quais são os critérios pessoais, funções excepcionais ou anormais de trabalho que justifique o pagamento da gratificação de representação e, ainda, fixar objetivamente quais os valores ou percentuais dessa benesse salarial. Subtítulo 2.2;

b) Realize estudo técnico para análise de eventual alteração na lei que, na maior brevidade possível, rege o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos servidores municipais da Prefeitura de Bela Vista, com o intuito de estabelecer objetivamente quais os valores ou percentuais que fazem jus cada função de confiança prevista nessa legislação, inclusive com especificação de suas atribuições. Subtítulo 2.3;

c) Proceda, após a edição dos atos administrativos, principalmente aos relacionados com atos de pessoal, de modo a evitar atribuir efeitos retroativos, bem como promova a imediata publicação em órgão oficial de imprensa, de modo que produzam efeitos a partir de sua publicação, dando a devida publicidade, cumprindo com o determinado na Constituição Federal. Subtítulo 2.4;

d) Realize estudo técnico para averiguar o quantitativo de pessoal necessário para atendimento de sua estrutura local e, após, observados critérios de oportunidade e conveniência, realize abertura de concurso público para admissão de pessoal permanente necessário para a demanda existente, cumprindo com o disposto na Constituição Federal. Subtítulo 2.5;

e) Promova estudo técnico para elaboração de projeto de lei para adequação da estrutura de cargos do atual plano de cargos, revogando os cargos transformados irregularmente. Subtítulo 2.6; e

f) Realize estudo técnico para análise de eventual alteração na lei que rege o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações com o intuito de estabelecer os

cargos, atribuições e quantitativos de forma mais objetiva e específica, evitando a criação/transformação de cargos e funções genéricas e amplas e, delimitando minuciosamente a quantidade e responsabilidades (atribuições) dos cargos e funções. Subtítulo 2.7.

IV- Determinar a **INSTAURAÇÃO** de instrumento de **MONITORAMENTO**, visando verificar o cumprimento das recomendações acima consignadas, nos termos do art. 31 da LC 160/12;

V- **CONCEDER O PRAZO DE 45 DIAS** para que para que a responsável qualificado no item II comprove o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, nos termos do art. 185, §1º, inciso I e II, do RITCE/MS, c/c art. 83, da LC 160/12, sob pena de execução;

VI- **COMUNICAR** o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul acerca do exame de mérito da Representação em apreço;

VII- **INTIMAR** o jurisdicionado e a atual gestão do Município de Bela Vista acerca do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da LC 160/2012;

VIII- **BAIXA** do sigilo processual imposto.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela procedência da representação, pela aplicação de multa ao responsável, pela expedição de recomendação, pela determinação para instauração de instrumento de monitoramento, e pela baixa do sigilo processual imposto.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

MSS/MFGM