

AO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA.

Processo nº 13669e25

Denunciante: Hernani de Andrade Pereira

Denunciado: Sr. Anailton José Maturino dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Camaçari.

Relator: Cons. Plínio Carneiro Filho

HERNANI DE ANDRADE PEREIRA, já devidamente qualificado nos autos do processo epigrafado, vem, respeitosamente, **apresentar requerimento de suspensão dos pagamentos da gratificação por condições especiais de trabalho – CET aos servidores da Câmara Municipal de Camaçari e se abstenha de novas concessões da CET sem comprovação de lei autorizativa e cumprimento das hipóteses legais**, pelas razões de fato e de direito expostas a seguir.

1. SÍNTESE FÁTICO-PROCESSUAL

Trata-se de Denúncia com pedido de medida cautelar apresentada pelo Sr. Hernani de Andrade Pereira contra o Sr. Anailton José Maturino dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Camaçari, na qual aponta irregularidades na concessão de gratificações temporárias chamadas CETs – cargos de específica temporária, que supostamente somaram entre os meses de janeiro a março o importe de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), no exercício financeiro de 2025.

Narra ainda a inicial que esses valores extrapolam os limites legais de gastos com pessoal da Câmara Municipal, pelo que pleiteia, em sede cautelar, a suspensão de novas nomeações ou gratificações relacionadas aos CETs até julgamento final da apuração deste Tribunal.

Recebido os autos, após redirecionamento do TCE (doc. 03), mostrou-se prudente a

notificação do responsável (doc. 10), mediante edital nº 475/2025, edição de 04.06.2025, a fim de colher manifestação prévia, nos moldes propostos pelo art. 9º da Resolução TCM nº 1455/2022, pelo que veio aos autos a defesa do ente cameral (doc. 02, processo relacionado nº 15281e25), quando o presidente da Câmara refuta todos os pontos impugnados.

Inicialmente, foi deferida a medida cautelar, para que o Presidente da Câmara Municipal suspenda imediatamente os pagamentos da gratificação por condições especiais de trabalho – CET aos servidores da Câmara Municipal de Camaçari e se abstenha de novas concessões da CET sem comprovação de lei autorizativa e cumprimento das hipóteses legais, até ulterior deliberação.

No entanto, a Notificada conseguiu a reversão da cautelar ora deferida.

Porém, o Denunciante formulou notícia de fato que imputa à Câmara Municipal de Camaçari o suposto não cumprimento de diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), bem como a prática de atos de improbidade administrativa.

A representação, ofertada por Hernani de Andrade Pereira, em sua essência, alega que esta Casa Legislativa estaria a ultrapassar os limites de gastos com pessoal, qualificando tal conduta como um "cassino de gratificações" e um desvio de finalidade, caracterizando, ademais, ato doloso de má gestão dos recursos públicos.

Tal representação tramita perante a 7ª Promotoria de Justiça da Comarca de Camaçari, sob o IDEA nº 590.9.251703/2025, a qual atualmente se encontra pendente de análise e julgamento.

Em sua defesa, a Câmara Municipal, por meio de sua Procuradoria, alega:

- Que não houve extrapolação do limite de gastos com pessoal, sustentando percentual de 3,12% da RCL, abaixo do limite legal de 6% (art. 20, III, "a", da LRF).
- Que a despesa com pessoal, inclusive as gratificações (CETs), estaria em trajetória de redução.

- Que não existem elementos mínimos que caracterizem improbidade administrativa.
- Que a denúncia seria genérica e sem individualização de condutas.

Tais argumentações foram devidamente rebatidos na fundamentação que segue abaixo.

2. DAS CONTRADIÇÕES E OMISSÕES NA DEFESA

a) Percentual informado não reflete a realidade completa

A manifestação da Câmara Municipal limita-se a mencionar que as despesas com pessoal teriam alcançado o percentual de 3,12% da Receita Corrente Líquida, tomando como base o período de janeiro a abril de 2025. Tal recorte, contudo, não representa a realidade orçamentária e financeira completa exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O art. 23, da LRF, estabelece que a verificação do cumprimento dos limites deve ser realizada a cada quadrimestre e com base nos valores consolidados do exercício, e não apenas em estimativas ou percentuais parciais.

Assim, dados restritos a um recorte temporal inicial — especialmente em ano de aumento atípico de despesas ou de ajustes contábeis — podem distorcer a real proporção de gastos com pessoal.

Além disso, a defesa não apresenta:

- A **metodologia utilizada** para apuração do percentual;
- Os **valores exatos da Receita Corrente Líquida considerados** no cálculo;
- A **série histórica** de despesas com pessoal, que permitiria verificar tendência de aumento ou manutenção de gastos;
- A proporção que o montante de **R\$ 1.579.001,66 em gratificações pagas no 1º trimestre** representa em relação ao total da folha e da RCL no mesmo período.

Sem essas informações, não é possível aferir com segurança se houve ou não cumprimento efetivo do limite legal de 6%. Ressalte-se que, mesmo que o percentual global não ultrapasse o teto, a destinação excessiva e concentrada de recursos para gratificações temporárias pode caracterizar desvio de finalidade e gestão irregular do erário, hipótese que igualmente enseja responsabilização.

Portanto, o número isolado de 3,12% não afasta, por si só, a possibilidade de extrapolação ou irregularidade, sendo imprescindível análise detalhada, abrangendo todo o exercício financeiro e contemplando todos os elementos remuneratórios previstos no art. 18 da LRF.

b) Da exclusão indevida de verbas na apuração

Outro ponto que fragiliza a defesa apresentada pela Câmara Municipal é a ausência de clareza sobre quais rubricas foram efetivamente consideradas no cálculo do gasto total com pessoal.

O art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal é expresso ao determinar que a despesa total com pessoal engloba todas as espécies remuneratórias, fixas ou variáveis, pagas a servidores ativos, inativos e pensionistas, inclusive adicionais, gratificações, horas extras, vantagens pessoais de qualquer natureza, encargos sociais e contribuições previdenciárias.

Entretanto, na manifestação apresentada, não há demonstração de que as CETs (Complementações Especiais Temporárias) e demais gratificações variáveis foram integralmente incluídas no cômputo.

Não há também a indicação de que eventuais indenizações, substituições e verbas transitórias foram consideradas na base de cálculo, bem como transparência quanto à inclusão dos encargos previdenciários patronais, que também compõem o gasto com pessoal.

A omissão desses elementos pode gerar subavaliação artificial do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida, levando à falsa impressão de que o limite legal está sendo rigorosamente cumprido.

No caso em análise, o elevado valor gasto com gratificações no primeiro trimestre de 2025 — R\$ 1.579.001,66 —, sem indicação de sua completa contabilização para fins de LRF, evidencia a necessidade de apuração técnica junto ao Tribunal de Contas dos Municípios, de modo a verificar se todas as rubricas remuneratórias obrigatórias foram computadas.

Portanto, a alegação de que o percentual de 3,12% comprovaria regularidade carece de respaldo documental e metodológico, não afastando a possibilidade de que despesas significativas tenham sido excluídas indevidamente do cálculo oficial.

c) Da exclusão indevida de verbas na apuração

A defesa apresentada pela Câmara Municipal afirma ter anexado documentos contábeis e relatórios que comprovariam a regularidade dos gastos com pessoal. Contudo, não disponibiliza informações completas, discriminadas e auditáveis, o que compromete a transparência e impede a verificação independente dos dados.

Entre as principais lacunas, destacam-se:

- **Ausência de Relatórios de Gestão Fiscal completos**, com assinatura digital do responsável contábil e comprovação de envio ao Tribunal de Contas dos Municípios, conforme exigem os arts. 54 e 55 da LRF;
- **Falta de planilha discriminada das CETs**, contendo nome do servidor beneficiado, cargo ou função, valor concedido, percentual aplicado, data de início e término, e fundamentação legal da concessão;
- Não apresentação de critérios objetivos para fixação, concessão e manutenção dessas gratificações, de forma a demonstrar que houve observância dos princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência;
- Omissão quanto à metodologia de cálculo utilizada para chegar ao percentual de 3,12% da RCL, sem indicar quais rubricas foram incluídas e quais foram excluídas.

A mera menção genérica a um “Demonstrativo Simplificado” não supre a necessidade de transparência e publicidade, princípios constitucionais que regem a Administração Pública

(art. 37, *caput*, da CF).

Ademais, a opacidade na divulgação desses dados reforça a suspeita de que as gratificações temporárias estão sendo utilizadas de forma desproporcional e possivelmente sem amparo em necessidade de serviço, o que, aliado à ausência de justificativas formais, configura indício de gestão irregular e possível ato de improbidade administrativa.

Diante disso, é imprescindível que, para uma correta apuração, o Ministério Público requirite todos os documentos completos e discriminados, bem como solicite ao Tribunal de Contas dos Municípios auditoria específica sobre a execução da folha de pagamento e gratificações da Câmara Municipal.

d) Da improbidade administrativa: individualização e dolo

A Câmara Municipal tenta afastar qualquer possibilidade de ato de improbidade administrativa sob o argumento de que a denúncia não individualiza condutas nem demonstra dolo. Tal raciocínio, porém, não se sustenta diante do contexto fático e jurídico.

Primeiramente, é necessário destacar que, para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 (com redação dada pela Lei nº 14.230/2021), não é exigida a prova de dano ao erário, bastando a demonstração de que houve violação aos princípios da Administração Pública, como a legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

No presente caso, o pagamento reiterado e expressivo de CETs e gratificações sem justificativa funcional clara e sem critérios objetivos previamente estabelecidos representa desvio de finalidade e afronta direta a esses princípios.

Ainda que não tenha havido superação formal do teto global de 6% da RCL, a destinação de mais de R\$ 1,5 milhão apenas no primeiro trimestre para gratificações temporárias já indica conduta incompatível com a boa gestão do erário.

Em relação à alegada ausência de individualização, cumpre observar que, quando se trata de ato de gestão financeira praticado pelo ordenador de despesas (no caso, o Presidente

da Câmara), a responsabilidade é atribuída pela autorização e manutenção dos pagamentos irregulares, sendo desnecessário apontar nominalmente cada servidor beneficiado para fins de apuração de sua conduta.

Portanto, a individualização exigida pela Lei de Improbidade não se confunde com a necessidade de listar todos os beneficiários das verbas, mas sim com a identificação do agente público responsável pelas decisões e pela gestão que originaram a irregularidade — o que, no caso, é plenamente possível e evidente.

Assim, a alegação de ausência de dolo ou individualização não afasta a necessidade de investigação, devendo-se apurar se houve concessão deliberada e consciente de vantagens sem respaldo legal ou funcional, o que configuraria ato ímprobo nos termos do art. 11 da LIA.

e) Debate político não exclui ilegalidade

A Câmara Municipal, em sua manifestação, procura reduzir as denúncias apresentadas a meras divergências próprias do debate político e da atuação parlamentar, alegando que eventuais manifestações sobre a gestão estariam protegidas pela prerrogativa do art. 29, VIII, da Constituição Federal.

Todavia, o cerne da presente notícia de fato não se restringe a discursos ou posicionamentos políticos, mas sim à apuração de condutas administrativas concretas que envolvem a execução orçamentária e a aplicação de recursos públicos.

A eventual proteção conferida à manifestação de opinião de vereadores não se estende à prática de atos administrativos potencialmente ilegais ou ímprobos.

Quando há indícios de que verbas públicas estão sendo utilizadas de forma irregular — como no caso das gratificações temporárias de elevado valor e concessão questionável —, a matéria deixa o campo da imunidade parlamentar e adentra o campo do controle de legalidade e da responsabilização por gestão irregular.

Assim, o enquadramento das críticas ou denúncias como “debate político” não afasta a competência do Ministério Público para investigar, tampouco impede a análise de legalidade

pelo Tribunal de Contas e demais órgãos de controle.

Ao contrário, o controle externo sobre atos de gestão é garantia constitucional e ferramenta essencial para coibir abusos e assegurar a moralidade administrativa (art. 70 e art. 71 da CF).

Portanto, não se trata de perseguição política, mas de legítima atuação fiscalizatória do cidadão e dos órgãos de controle, diante de indícios consistentes de que recursos públicos possam estar sendo empregados de maneira incompatível com o interesse público.

f) Equacionamento de despesas apenas após a notificação apresentada pelo representante

Chama a atenção que a própria manifestação da Câmara Municipal admite uma redução progressiva das despesas com pessoal nos meses subsequentes, enfatizando a diminuição de valores e percentuais após janeiro de 2025.

Todavia, tal ajuste não ocorreu de forma espontânea ou como fruto de planejamento ordinário de gestão, mas somente após a apresentação da presente denúncia pelo representante e a consequente ciência do Ministério Público.

Antes da provocação formal, o cenário era de gastos elevados e desproporcionais com gratificações temporárias, especialmente as denominadas CETs, sem que houvesse qualquer medida concreta para conter a despesa.

Isso evidencia que:

- **O equacionamento posterior não afasta a irregularidade anterior, pois o ato ilícito ou antieconômico já se consumara no período inicial;**
- **A adoção de medidas de contenção somente após a instauração da apuração ministerial reforça a pertinência da denúncia e a necessidade de fiscalização contínua;**
- **A conduta da gestão, ao ajustar os gastos somente diante da iminência de**

responsabilização, revela ausência de zelo prévio com os recursos públicos e potencial má gestão, o que pode caracterizar violação aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência (art. 37, caput, da CF).

Portanto, a alegada redução das despesas não constitui prova de regularidade da gestão, mas sim indício de que a intervenção fiscalizatória do representante e do Ministério Público foi determinante para corrigir práticas que já se mostravam incompatíveis com a boa administração e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

O presente caso reúne todos os requisitos exigidos para a concessão da medida cautelar pleiteada, nos termos do art. 9º, §1º, da **Resolução TCM nº 1.455/2022**, que autoriza o Tribunal de Contas dos Municípios a adotar providências urgentes sempre que houver risco de dano ao erário ou de ineficácia da decisão de mérito.

No plano geral, a tutela cautelar no âmbito administrativo e de contas fundamenta-se nos princípios constitucionais da eficiência e da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CF), bem como no dever de proteção preventiva ao patrimônio público, previsto no art. 70 e 71 da Constituição Federal e reproduzido no art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No presente caso, estão presentes:

- a) ***Fumus boni iuris*** – Os documentos já juntados evidenciam indícios suficientes de que a Câmara Municipal de Camaçari vem realizando pagamentos vultosos a título de Gratificação por Condições Especiais de Trabalho – CET, sem comprovação de necessidade do serviço ou previsão em lei específica, em valores que já superaram R\$ 1,5 milhão apenas no primeiro trimestre de 2025. Tal prática, em tese, afronta o art. 37, X, da CF, o art. 18 da LRF e as regras de concessão de vantagens temporárias, caracterizando possível ato de improbidade administrativa (art. 11 da Lei nº 8.429/92);
- b) ***Periculum in mora*** – A manutenção dessas concessões até o julgamento final

implicará continuidade de dispêndios potencialmente irregulares, com risco concreto de dano irreparável ou de difícil reparação ao erário municipal. Ressalte-se que o valor das gratificações é mensalmente renovado, de modo que cada período sem a suspensão amplia o prejuízo potencial;

- c) **Proporcionalidade e reversibilidade** – A medida cautelar pleiteada é de natureza preventiva e não acarreta prejuízo irreversível à Administração, podendo ser revogada caso sobrevenha comprovação da legalidade das concessões. Trata-se de providência temporária e proporcional, que busca preservar o resultado útil da decisão final.

Assim, a concessão da medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos pagamentos de CETs e a abstenção de novas concessões sem lei autorizativa e cumprimento das hipóteses legais é medida que se impõe, sob pena de perpetuação de gastos questionáveis e comprometimento da efetividade do controle externo.

4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

- a) **O recebimento e processamento da presente denúncia, com a devida apuração das irregularidades apontadas na concessão das Gratificações por Condições Especiais de Trabalho – CET, adotando-se todas as medidas cabíveis à responsabilização dos envolvidos;**
- b) **A concessão da medida cautelar, determinando a imediata suspensão dos pagamentos de gratificação por condições especiais de trabalho – CET aos servidores da Câmara Municipal de Camaçari, enquanto não comprovada lei autorizativa e o cumprimento das hipóteses legais, bem como proibição de novas concessões da referida gratificação até ulterior deliberação deste Tribunal, salvo comprovada necessidade do serviço e amparo legal;**
- c) **A comunicação ao Ministério Público Estadual das irregularidades constatadas, para adoção das providências cíveis e criminais cabíveis, em**

especial no tocante à possível prática de atos de improbidade administrativa;

- d) Ao final, o julgamento procedente da denúncia, confirmando-se a medida cautelar e determinando-se a restituição ao erário de valores pagos indevidamente, bem como a aplicação das sanções previstas na legislação aplicável.**

Termos em que pede deferimento.

Camaçari/BA, quinta-feira, 14 de agosto de 2025.



HERNANI DE ANDRADE PEREIRA