

13-08-24

SEB

85 TC-004440.989.22-6

Câmara Municipal: Buritama.

Exercício: 2022.

Presidente: Carlos Alberto dos Santos.

Advogado: Avelino Mateus de Souza Junior (OAB/SP nº 95.847).

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. CUMPRIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. INOCORRÊNCIA DOS DESACERTOS QUE REPROVARAM CONTAS ANTERIORES. CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL AOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES. ALERTA. DEVOUÇÃO DE DUODÉCIMOS NÃO UTILIZADOS. MÉDIA HISTÓRICA. ADEQUAÇÃO DA FIXAÇÃO DA DESPESA NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL ÀS EFETIVAS NECESSIDADES DO LEGISLATIVO. DETERMINAÇÃO. REGULAR, COM RESSALVAS.

CÂMARA MUNICIPAL DE: BURITAMA		População:	17.210
Título	Situação	Ref.	
Despesa Total – CF. art. 29-A (3,5 a 7% sobre a receita do ano anterior - RTA)	4,13%	7%	
Despesa com folha de pagamento – CF. art. 29-A, § 1º	58,44%	70%	
Despesa com pessoal e reflexos – LRF art. 20, III, “a” (RCL)	2,08%	6%	
Subsídios dos Agentes Políticos (Presidente) - CF. art. 29, VI (20 a 75% do subsídio dos Deputados Estaduais)	24,34%	30%	
Quantidade de Vereadores – CF. art. 29, IV	11	11	
Mapa das Câmaras		Situação	Mediana
Despesa liquidada com pessoal e custeio <i>per capita</i>	R\$ 126,48	R\$ 101,42	
Relação percentual da despesa sobre a receita própria municipal	17,21%	13,03%	
Outros Indicadores			
Duodécimos recebidos	R\$ 2.847.000,00		
Execução Orçamentária – relação percentual dos duodécimos devolvidos sobre o valor dos repasses financeiros recebidos	R\$ 382.919,11	13,45%	
Demais apontamentos			
Recolhimento dos encargos sociais	Em ordem		
Repasses de duodécimos	Sem atrasos/Em ordem		
Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada	Não		
Pagamento de sessões extraordinárias	Não		
Quadro de Pessoal – Relação população/vagas providas	3.442		
Quadro de Pessoal – Relação quadro comissionado/vereador	0		
Fiscalizada por UR-01 – Unidade Regional de Araçatuba¹			

¹ Localização e Mapa das Câmaras:

ATJ – Sem manifestação

SDG – Sem manifestação

MPC – Irregularidade

1. RELATÓRIO

1.1 Em exame, as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE BURITAMA**, relativas ao exercício de **2022**.

1.2 A **Fiscalização** (evento 15.33) apontou ocorrências, as quais foram respondidas pelo **Legislativo** (eventos 27 e 49), na seguinte conformidade:

Planejamento Municipal e Acompanhamento das Políticas Públicas

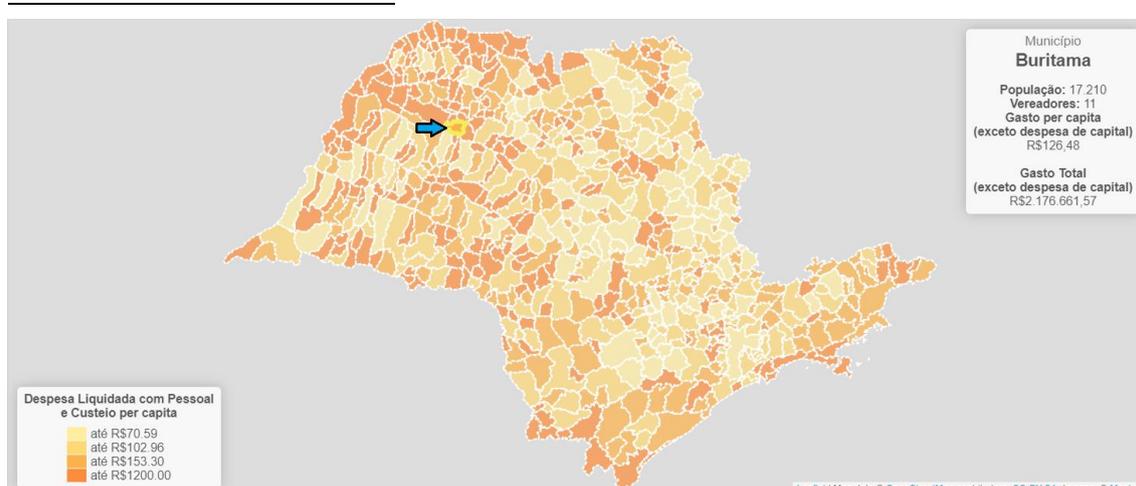
Apontamento(s): - Município com nota “C+” no IEG-M e nota “C” na dimensão i-Planejamento do IEG-M (baixo nível de adequação), tendo a Câmara contribuído para este desempenho, considerando as ocorrências verificadas na elaboração e acompanhamento das Políticas Públicas;

- não houve incentivo à participação popular nas audiências públicas;

- a Câmara não encaminhou, formalmente, ao Executivo o levantamento das demandas da população, antes da elaboração do orçamento, de modo a auxiliar na concepção dos diagnósticos necessários para a previsão das políticas públicas a serem executadas;

- inexistência de setor/comissão responsável pelo acompanhamento da execução, pelo Executivo, do orçamento e das políticas públicas previstas.

Resposta(s): Afirmou que vêm sendo estudadas medidas para viabilizar a participação popular nas audiências públicas para discussão das



peças orçamentárias.

Asseverou que será realizado estudo e análise no que se refere à Comissão que será responsável pelo acompanhamento da execução, pelo Executivo, do Orçamento e das políticas públicas previstas.

Repasses Financeiros Recebidos e Devolução

Apontamento(s): - devolução de duodécimos apenas ao final do exercício, não o fazendo periodicamente.

Resposta(s): Lembrou que a Emenda Constitucional 109/2021 concede a prerrogativa ao Poder Legislativo de cumprir o disposto na Lei Orgânica do Município – que prevê a devolução do saldo de caixa existente na Câmara à tesouraria da Prefeitura ao final do exercício – ou ainda reter o valor não gasto para que seja abatido do duodécimo seguinte.

Limitação com base em 5% da Receita do Município

Apontamento(s): - incorreta classificação contábil das despesas com remuneração dos vereadores (Subsídio, 13º Subsídio e 1/3 de Férias).

Resposta(s): Esclareceu que, devido a uma configuração equivocada, “apenas a folha de pagamento dos vereadores no mês de janeiro teve sua classificação de despesa realizada incorretamente (no subelemento 3.1.90.11.01 - Vencimentos e Salários)”, ao passo que “no restante dos meses os subsídios dos agentes políticos encontram-se corretamente classificados nos empenhos do exercício em análise (com subelemento 3.1.90.11.75 - SUBSÍDIOS - AGENTES POLÍTICOS), conforme orientação do TCESP/AUDESP”.

Quanto ao 13º salário e 1/3 de férias dos vereadores, entendeu que “pudessem ser empenhados em subelementos correspondentes e constantes das tabelas dos TCESP/AUDESP, dentro dos subelementos 3.1.90.11.43 - 13º salário e 3.1.90.11.45 – Férias/ Abono Constitucional”, comprometendo-se a atender à orientação da equipe de Fiscalização no sentido de “realizar a contabilização do mesmo dentro do subelemento 3.1.90.11.75 - subsídios - agentes políticos”.

Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal

Apontamento(s): - entrega intempestiva de documentos ao Sistema Audesp, em descumprimento à recomendação constante nas contas de 2017.

Resposta(s): Aduziu que, por um lapso, algumas informações foram lançadas fora do prazo devido, mas sustentou a fidedignidade e regularidade dos dados transmitidos ao Sistema Audesp.

1.3 O **Ministério Público de Contas** (evento 66) questionou inicialmente o “ineficiente planejamento orçamentário que propiciou excessiva alocação de recursos para custeio das atividades legislativas locais” e a “concessão de Revisão Geral Anual aos agentes políticos, em possível ofensa ao princípio constitucional da anterioridade”.

1.4 Em resposta, a edilidade salientou que, “no exercício de 2020, elaborou sua proposta orçamentária utilizando o percentual de 5,26% e no exercício de 2021 o percentual de 4,78%, ambos abaixo do limite constitucional de 7%”, destacando que “a política de austeridade, da responsabilidade, da economicidade, propiciou à Câmara Municipal de Buritama a devolução do saldo de duodécimo no valor de R\$ 382.919,11”, o que “caracterizou um gesto de boa fé e de responsabilidade do gestor desta Câmara Municipal no zelo com o dinheiro público”.

Por fim, sustentou a regularidade da concessão de RGA, considerando a orientação constante no ‘Manual Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais’, bem como em julgados deste Tribunal (TC’s 003912.989.20, 003841.989.20, 006404.989.20) que admitem tal prática, desde que a revisão seja concedida sem distinção de data e índice utilizados para que alcance a remuneração dos servidores e sejam respeitados todos os limites constitucionais e legais pertinentes.

1.5 Analisando as razões de defesa, o *Parquet* de Contas se manifestou pela irregularidade dos demonstrativos, em decorrência dos seguintes fatores: (i) inoperante Comissão Permanente criada para fiscalizar os atos de gestão do Chefe do Poder Executivo; (ii) previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo; (iii) indevida revisão aplicada nos subsídios dos edis, em afronta ao princípio da anterioridade, da reserva legal e do vício de iniciativa e corroborado pela jurisprudência do Poder Judiciário Paulista e do STF.

Prescreveu, ao final, a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei e aprimoramento da gestão.

1.6 Contas anteriores:

2019: Irregulares, em decorrência dos seguintes fatores: (i) falhas de instrução apontadas em gastos de adiantamento com viagens; (ii) falta de razoabilidade dos preços e de compatibilidade com o mercado no que tange à prestação de serviços advocatícios contratados (TC-005062.989.19, Relatora Conselheira-Substituta Silvia Monteiro – decisão mantida em sede recursal – trânsito em julgado em 17-04-23).

2020: Irregulares, em razão dos seguintes aspectos: (i) pagamento de décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias aos vereadores e ao Presidente da Câmara, em desobediência ao princípio da anterioridade; (ii) concessão de gratificações ‘de controle interno’ e ‘de função’ por resolução e não por lei em sentido estrito; (iii) concessão de gratificação de nível universitário (R\$ 18.638,73), mediante a apresentação do mesmo diploma que o servidor forneceu para ingresso no cargo de Assessor Jurídico; (iv) pagamento de gratificação de regime especial de trabalho (40% a mais) a todos os servidores do Legislativo, sem vinculação ao efetivo cumprimento de jornada extra; (v) irregularidades nos itens ‘Regime de Adiantamento’ e ‘Execução Contratual’, que foram fundamentais para o juízo negativo das contas dos exercícios de 2018 e 2019 (TC-003410.989.20, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes – decisão mantida em sede recursal – trânsito em julgado em 05-10-23).

2021: Irregulares, em decorrência do pagamento de gratificação de nível universitário a ocupante de cargo cujo diploma universitário é condição inerente ao seu provimento. (TC-006105.989.20, Relator Conselheiro Robson Marinho – sessão de 16-05-23 da E. Segunda Câmara).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 A análise dos autos indica que a despesa total do Legislativo (R\$ 2.445.811,52) correspondeu a 4,13% da receita tributária do exercício anterior

do Município (R\$ 59.287.147,65), abaixo, portanto, dos 7% permitidos pelo artigo 29-A, I, da Constituição Federal, considerando o número de habitantes (17.210).

A despesa com folha de pagamento (R\$ 1.663.776,29), para os fins do § 1º do referido dispositivo constitucional, equivaleu a 58,44% da transferência total da Prefeitura (R\$ 2.847.000,00), inferior ao limite máximo admitido (70%).

Os dispêndios com pessoal e reflexos (R\$ 1.967.207,50) representaram 2,08% da Receita Corrente Líquida do Município (R\$ 94.455.992,69).

O resultado patrimonial foi satisfatório, não houve apontamentos relativos a atrasos no recolhimento de encargos, tampouco se verificou pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados, inexistindo óbices à aprovação da gestão nesses quesitos.

2.2 Os subsídios dos agentes políticos – que foram originalmente fixados em R\$ 4.800,00 para Vereadores e R\$ 5.600,00 para o Presidente² – foram majorados mediante a concessão de revisão geral anual de 10,06%³ – elevando o valor individual do subsídio para R\$ 5.282,88 e R\$ 6.163,36, respectivamente.

Ainda que tenha se dado na mesma data, em percentual idêntico para os servidores e tenha se mostrado compatível com a inflação do período, em meus recentes votos, tenho **alertado** e **orientado** as edilidades para que atentem aos julgamentos de ADIs de leis concessoras de RGA no Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo das ajuizadas em face da legislação de Porto

² Conforme a Resolução nº 04, de 20-11-18.

³ Por meio da Lei Municipal nº 4.735, de 25-01-22.
Disponível em: lei_069.2021_reposicao_salarial_dos_vereadores_e_presidente_da_camara.pdf (planalto.sp.leg.br).

Ferreira⁴, Cardoso⁵, Buri⁶ e José Bonifácio⁷, sob relatorias diferentes, mas convergindo para a mesma conclusão, qual seja, a inconstitucionalidade *ex tunc* das normas questionadas, sem modulação de efeitos.

Destaco, além disso, que pende de julgamento na Suprema Corte o Tema 1.192, de repercussão geral, no qual é discutida a constitucionalidade de leis que preveem a revisão geral anual do subsídio mensal do Prefeito e do Vice-Prefeito, considerando-se os princípios da moralidade administrativa, da anterioridade da legislatura e da inalterabilidade do subsídio durante o mandato eletivo.

2.3 O repasse de duodécimos (R\$ 2.847.000,00) foi suficiente para suprir as despesas do Legislativo, cabendo a devolução de R\$ 382.919,11 à Prefeitura – correspondente a 13,45% do montante transferido.

Quanto ao apontamento sobre eventual superestimativa orçamentária, vale demonstrar, inicialmente, o histórico e a evolução de

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade – Resolução da Câmara e leis municipais de Porto Ferreira que que veiculam a revisão geral anual dos subsídios dos vereadores municipais. [...] Afastada qualquer ressalva genérica de irrepetibilidade ou modulação e declarada a inconstitucionalidade *ex-tunc* das normas impugnadas – Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2158787-93.2023.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/02/2024; Data de Registro: 23/02/2024).

⁵ Ação direta de inconstitucionalidade do artigo 3º, da Lei Complementar nº 207, de 4 de junho de 2020, e do artigo 4º, da Lei Complementar nº 211, de 13 de julho de 2020, assim como das Leis Complementares nºs 217 e 218, de 26 de janeiro de 2021, 236 e 237, de 3 de maio de 2022, e 246 e 247, de 10 de fevereiro de 2023, do Município de Cardoso - Elevação dos subsídios mensais do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais no curso da legislatura. [...] Inconstitucionalidade reconhecida - Impossibilidade de modulação de efeitos, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal - Efeito "ex tunc" - Pedido procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2219012-79.2023.8.26.0000; Relator (a): Sílvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/02/2024; Data de Registro: 22/02/2024).

⁶ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EXPRESSÃO "DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES" PREVISTA NOS ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 513, DE 15 DE JANEIRO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE BURI, A QUAL DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DA DATA BASE E ÍNDICE PARA REVISÃO GERAL ANUAL DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES E DA REMUNERAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE BURI – VIOLAÇÃO À REGRA DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA - INEXISTÊNCIA DE DIREITO À REVISÃO GERAL ANUAL DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E RESERVA LEGAL – INADMISSIBILIDADE DA EQUIPARAÇÃO DO ÍNDICE DE REVISÃO ANUAL APLICÁVEL AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS À REVISÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - AÇÃO PROCEDENTE, SEM MODULAÇÃO E SEM RESSALVA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2023458-12.2023.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/12/2023; Data de Registro: 07/12/2023).

⁷ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE JOSÉ BONIFÁCIO – LEI Nº 4.140, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2022, LEI Nº 4.213, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2022 E RESOLUÇÃO Nº 02, DE 28 DE ABRIL DE 2020, DA CÂMARA MUNICIPAL – REVISÃO GERAL ANUAL DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, sem modulação de efeitos. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157443-77.2023.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangel; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/11/2023; Data de Registro: 23/11/2023).

repasses e devoluções de recursos no período de 2012 a 2022⁸:

Exercício	Repasses		Devoluções		
2012	R\$	1.025.000,00	R\$	136.530,02	13,32%
<i>Evolução</i>		<i>32,49%</i>		<i>-18,80%</i>	
2013	R\$	1.358.000,00	R\$	110.857,14	8,16%
<i>Evolução</i>		<i>5,60%</i>		<i>65,29%</i>	
2014	R\$	1.434.000,00	R\$	183.230,62	12,78%
<i>Evolução</i>		<i>16,04%</i>		<i>124,27%</i>	
2015	R\$	1.664.000,00	R\$	410.938,03	24,70%
<i>Evolução</i>		<i>-4,93%</i>		<i>-58,38%</i>	
2016	R\$	1.582.000,00	R\$	171.051,41	10,81%
<i>Evolução</i>		<i>19,03%</i>		<i>48,39%</i>	
2017	R\$	1.883.000,00	R\$	253.816,54	13,48%
<i>Evolução</i>		<i>17,10%</i>		<i>53,73%</i>	
2018	R\$	2.205.000,00	R\$	390.183,65	17,70%
<i>Evolução</i>		<i>12,48%</i>		<i>-69,19%</i>	
2019	R\$	2.480.100,00	R\$	120.199,02	4,85%
<i>Evolução</i>		<i>10,08%</i>		<i>74,53%</i>	
2020	R\$	2.730.000,00	R\$	209.782,33	7,68%
<i>Evolução</i>		<i>0,44%</i>		<i>99,40%</i>	
2021	R\$	2.742.000,00	R\$	418.305,06	15,26%
<i>Evolução</i>		<i>3,83%</i>		<i>-8,46%</i>	
2022	R\$	2.847.000,00	R\$	382.919,11	13,45%

Variação 2012 - 2022	Somatório		Média
	Repasses	Devoluções	
	R\$ 21.950.100,00	R\$ 2.787.812,93	12,70%

De acordo com o evidenciado nos quadros acima, a média percentual de saldos não utilizados e devolvidos ao longo dos últimos 10 (dez) anos é de 12,70% do total repassado pelo Executivo no mesmo período.

Ainda que não seja o caso de se criticar o volume de valores não utilizados e devolvidos – eis que cabe ao gestor zelar pela utilização eficiente e parcimoniosa dos recursos públicos –, o histórico da Câmara em exame indica que a previsão orçamentária vem suplantando, de forma significativa, a média anual de gastos do órgão, sem que tenham sido apresentadas justificativas plausíveis, como, por exemplo, a necessidade de despesas extraordinárias.

Por outro lado, verifico que, no caso concreto, mesmo levando-se

⁸ Conforme apurado por minha assessoria com base nas informações dos relatórios de fiscalização de 2012 a 2022.

em conta o valor efetivamente utilizado (R\$ 2.464.080,89), os gastos com folha de pagamento corresponderiam a 67,52% do total – abaixo, portanto, do limite máximo admitido, de 70% –, afastando eventual risco de que o limite de despesas com folha de pagamento tenha sido artificialmente aumentado em decorrência da superestimativa de receita.

Assim, **recomendo** que, nas discussões sobre a lei orçamentária anual, a edilidade especifique os dispêndios relativos a programas e ações que impactam na fixação de suas despesas, para adequá-las às efetivas necessidades camarárias, cuidando de dar transparência a ocorrências que ensejem eventuais gastos extraordinários. Neste sentido, deve o Controle Interno acompanhar e registrar as medidas adotadas, a fim de que a Fiscalização deste Tribunal tenha conhecimento do assunto.

No espírito desse necessário planejamento orçamentário, **recomendo** que a Câmara envide esforços para que ocasionais saldos não utilizados de duodécimos sejam devolvidos ao longo do exercício, a fim de que tais recursos financeiros possam ser tempestivamente aplicados pelo Executivo em ações, programas e políticas públicas, os quais, vale lembrar, devem ser fiscalizados pelo Legislativo em seu papel de controle.

2.4 Por fim, considerando as alegações de defesa, entendo que os aspectos relacionados aos tópicos ‘Planejamento Municipal e Acompanhamento das Políticas Públicas’, ‘Limitação com base em 5% da Receita do Município’ e ‘Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal’ podem ser alçados ao campo das **recomendações**.

2.5 Diante do exposto, voto pela **regularidade, com ressalvas**, das contas da **Câmara Municipal de Buritama**, exercício de 2022, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com a quitação do responsável, Carlos Alberto dos Santos, com base no artigo 35 do mesmo diploma legal, sem prejuízo das recomendações consignadas.

Recomendo, ainda, ao Poder Legislativo que:

- nas discussões sobre a lei orçamentária anual, especifique os dispêndios relativos a programas e ações que impactam na fixação de suas

despesas, para adequá-las às efetivas necessidades camarárias, cuidando de dar transparência a ocorrências que ensejem eventuais gastos extraordinários;

- incremente as ferramentas para atrair e fomentar a participação popular nas audiências públicas;

- desenvolva canais – físicos e eletrônicos – para captação, registro e posterior envio, ao Executivo, das demandas e propostas advindas da população;

- cuide de instituir e operacionalizar setor ou comissão responsável pelo efetivo acompanhamento da execução do orçamento e das políticas públicas pelo Executivo;

- envie esforços para que ocasionais saldos não utilizados de duodécimos sejam devolvidos ao longo do exercício, a fim de que tais recursos financeiros possam ser tempestivamente aplicados pelo Executivo em ações, programas e políticas públicas;

- atente para a correta contabilização das despesas com remuneração dos Vereadores (Subsídio, 13º Subsídio e 1/3 de Férias);

- cumpra os prazos para entrega de documentos ao Sistema Audep.

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

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

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

Sala das Sessões, 13 de agosto de 2024.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO