



## Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

# O TRIBUNAL E A GESTÃO FINANCEIRA DAS CÂMARAS DE VEREADORES

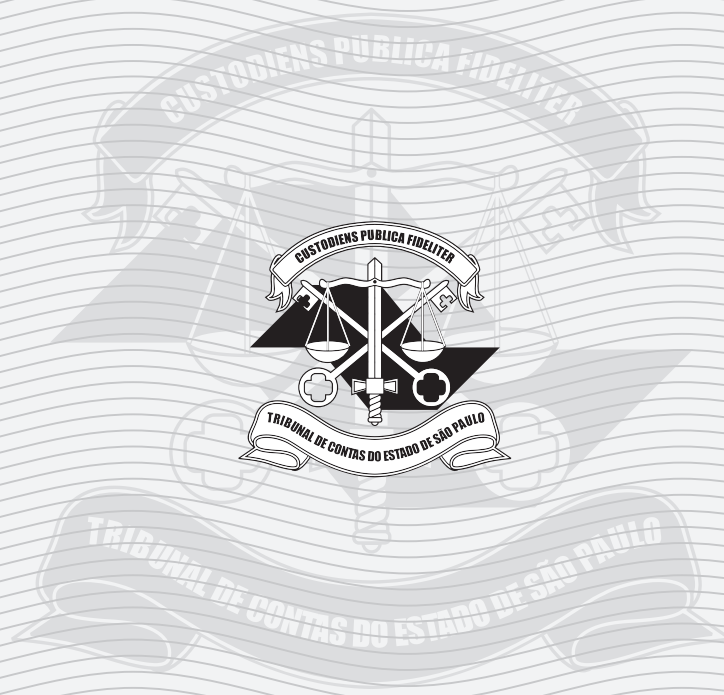


Fevereiro 2012

# Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

## O Tribunal e a gestão financeira das Câmaras de Vereadores

Fevereiro 2012







**CONSELHEIRO PRESIDENTE**

**Renato Martins Costa**

**CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE**

**Robson Marinho**

**CONSELHEIRO CORREGEDOR**

**Antonio Roque Citadini**

**CONSELHEIROS**

**Edgard Camargo Rodrigues**

**Cláudio Ferraz de Alvarenga**

**Samy Wurman**

(Auditor Substituto de Conselheiro)

**Alexandre Manir Figueiredo Sarquis**

(Auditor Substituto de Conselheiro)

**SUPERVISÃO**

Sérgio Ciquera Rossi  
Secretário-Diretor Geral

**COORDENAÇÃO**

Pedro Issamu Tsuruda  
Alexandre Teixeira Carsola  
Diretores dos Departamentos de Supervisão da Fiscalização

**ELABORAÇÃO**

Flavio C. de Toledo Jr.  
Assessor Técnico da Secretaria-Diretoria Geral - SDG  
Sérgio Ciquera Rossi  
Secretário-Diretor Geral - SDG

**COORDENAÇÃO GRÁFICA**

José Roberto Fernandes Leão  
Supervisor da Revista do TCESP  
Colaboração: Herly Silva de Andrade Galli

**PROJETO GRÁFICO**

Guen Yokoyama

**EDITORIAÇÃO GRÁFICA**

Fernanda Buccelli

# apresentação

É com satisfação que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo traz a público sua mais recente contribuição para o controle externo da Administração.

Volta-se a Corte para as diretrizes necessárias à boa gestão do titular político do controle, o Poder Legislativo, mais especificamente a casa dos representantes diretos dos cidadãos de nosso Estado, a Câmara Municipal.

Mais do que nunca é necessário que emanem dos órgãos públicos exemplos de correção, integridade e observância às leis, que reafirmem a confiança da população de que seus representantes mais próximos, de ligação e contato mais direto, os Vereadores e sua estrutura de apoio, cumpram com exatidão suas responsabilidades.

Para tanto, apresentamos síntese da interpretação que a jurisprudência sólida deste Tribunal tem sobre o cumprimento dos regramentos constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal e legislação orçamentária, financeira e licitatória incidentes sobre a gestão da Casa Legislativa Municipal.

Sem cogitar interferir na autonomia e discricionariedade do Poder, apontam-se vedações decorrentes do sistema legal e constitucional, além de normas de boas práticas administrativas, tudo no sentido de permitir melhor aproveitamento dos sempre escassos recursos públicos e garantir o exercício de um controle externo político mais eficiente e menos vulnerável.

Esse o compromisso que temos todos, integrantes do mesmo sistema de fiscalização e controle, com o contribuinte paulista: o do exercício responsável dos poderosos instrumentos de que dispomos para acompanhar os atos da Administração Pública, a partir do exemplo de que somos nós os primeiros a cumprir com nossas obrigações.

Só assim teremos condições de credibilidade ética e de natural e tranquila imposição, como referência de conduta, perante os fiscalizados e a própria cidadania de São Paulo.

São Paulo, Fevereiro de 2012.

**RENATO MARTINS COSTA**

Presidente



# Índice

1. NÚMERO DE VEREADORES .....	09
2. FIXAÇÃO REMUNERATÓRIA.....	10
2.1. Princípio da Anterioridade .....	10
2.1.1. Exame Prévio do Ato Fixatório .....	10
2.2. Modo Fixatório.....	11
3. OS LIMITES FINANCEIROS DA CONSTITUIÇÃO .....	11
3.1. O Limite à Remuneração Total dos Vereadores.....	12
3.2. Os Limites à Despesa Total (exceto com inativos) .....	12
3.2.1. A Base de Cálculo do Repasse à Câmara dos Vereadores - a receita tributária ampliada do Município.....	13
3.2.2. A penalização pelo excesso de repasse à Câmara .....	14
3.3. O Limite à Folha de Pagamento.....	14
3.4. Os Limites à Remuneração do Vereador.....	15
3.4.1. Limite ao Subsídio do Presidente da Câmara de Vereadores .....	16
3.4.2. Reajustamento do Subsídio.....	16
3.4.3. 13º Salário .....	17
3.4.4. Sessões Extraordinárias .....	17
3.4.5. Verbas de Gabinete .....	18
3.4.6. Retenções sobre a Remuneração do Vereador .....	19
4. LIMITE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	19
4.1. Fórmula de Apuração da Despesa de Pessoal .....	20
5. CAUTELAS NA GESTÃO FINANCEIRA .....	21
5.1. Uso do Regime de Adiantamento .....	21
5.2. Responsabilidade do Presidente da Câmara enquanto ordenador da despesa .....	22
5.3. Devolução de numerários não utilizados .....	22
5.4. Acumulação de Cargos.....	22



5.5. Transparência Fiscal.....	22
5.6. Licença do Vereador .....	23
5.7. As Despesas Impróprias .....	23
6. AS VEDAÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO.....	23
6.1. VEDAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	23
6.1.1. Não cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	23
6.1.2. Aumento da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias do Mandato (art. 21, parágrafo único da LRF).....	25
6.2. VEDAÇÕES DA LEI ELEITORAL (Lei nº 9.504, de 1997) .....	25
6.2.1. Revisão Geral da Remuneração dos Servidores .....	25
6.2.2. Despesas de Publicidade e Propaganda.....	26
7. OUTRAS RECOMENDAÇÕES DE GESTÃO FINANCEIRA.....	27
7.1. O Planejamento Orçamentário - Passo essencial na boa gestão do dinheiro público.....	27
7.1.1. O Plano Plurianual - PPA.....	28
7.1.2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO .....	28
7.1.3. A Lei Orçamentária Anual - LOA.....	29
7.1.3.1. A Boa Técnica e a Moderada Margem para Créditos Suplementares.....	30
7.1.3.2. Recomendações do Tribunal quanto ao Planejamento Orçamentário.....	31
7.2. Contratação de Pessoal por Tempo Determinado .....	32
7.3. Licitações e Contratos .....	33
7.4. Cautelas fiscais nos contratos relativos à criação, expansão ou aprimoramento da ação governamental - art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	34
7.5. As Dispensas Licitatórias por Valor (art. 24, I e II da Lei nº. 8.666, de 1993).....	34
7.6. Tesouraria .....	34
7.7. Bens de Caráter Permanente .....	35
8. BIBLIOGRAFIA .....	35
9. ANEXO.....	35
ANEXO 1 - DESPACHO-PADRÃO - ATENDIMENTO AO ARTIGO 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - publicado no DOE, de 13 de Setembro de 2006.....	35

## 1. NÚMERO DE VEREADORES

Editada em 23 de setembro de 2009, a Emenda Constitucional nº 58 estabelece, em face do tamanho da população, número máximo de Vereadores para 24 (vinte e quatro) faixas de municípios.

Sendo assim, os três segmentos populacionais do texto original da Constituição<sup>1</sup> saltaram para os atuais 24 (vinte e quatro), partindo de 9 Edis para localidades com, no máximo, 15 mil habitantes até os 55 Vereadores da faixa com mais de 8 milhões de municípios.

Conforme o Supremo Tribunal Federal, vale somente para a legislatura 2013-2016 essa ampliação no quadro parlamentar das Câmaras, a ser exercida por emenda à Lei Orgânica do Município.

NÚMERO MÁXIMO DE VEREADORES	FAIXA POPULACIONAL (HABITANTES DO MUNICÍPIO)
9 (nove)	Até 15.000
11 (onze)	Mais de 15.000 até 30.000
13 (treze)	Mais de 30.000 até 50.000
15 (quinze)	Mais de 50.000 até 80.000
17 (dezesete)	Mais de 80.000 até 120.000
19 (dezenove)	Mais de 120.000 até 160.000
21 (vinte e um)	Mais de 160.000 até 300.000
23 (vinte e três)	Mais de 300.000 até 450.000
25 (vinte e cinco)	Mais de 450.000 até 600.000
27 (vinte e sete)	Mais de 600.000 até 750.000
29 (vinte e nove)	Mais de 750.000 até 900.000
31 (trinta e um)	Mais de 900.000 até 1.050.000
33 (trinta e três)	Mais de 1.500.000 até 1.200.000

<sup>1</sup> Se bem que, em 2004, o Tribunal Superior Eleitoral decompôs os muito agregados 3 (três) segmentos originais em 36 (trinta e seis) cortes de população, o que, à época, resultou significativa redução do número de Vereadores da Nação (Resolução nº 21.702, de 01.04.04).

35 (trinta e cinco)	Mais de 1.200.000 a 1.350.000
37 (trinta e sete)	Mais de 1.350.000 até 1.500.000
39 (trinta e nove)	Mais 1.500.000 até 1.800.000
41 (quarenta e um)	Mais de 1.800.000 até 2.400.000
43 (quarenta e três)	Mais de 2.400.000 até 3.000.000
45 (quarenta e cinco)	Mais de 3.000.000 até 4.000.000
47 (quarenta e sete)	Mais de 4.000.000 até 5.000.000
49 (quarenta e nove)	Mais de 5.000.000 até 6.000.000
51 (cinquenta e um)	Mais de 6.000.000 até 7.000.000
53 (cinquenta e três)	Mais de 7.000.000 até 8.000.000
55 (cinquenta e cinco)	Mais de 8.000.000

## 2. FIXAÇÃO REMUNERATÓRIA

### 2.1. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

Em virtude de a Reforma Administrativa (EC nº 19, de 1998) ter afastado, ao menos textualmente, a anterioridade fixatória, a Emenda Constitucional nº 25, de 2000, vem restabelecer esse quarentenário princípio remuneratório, quer dizer, a definição do subsídio do Vereador acontece numa legislatura para valer na seguinte; eis o art. 29, VI da Constituição:

*VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)*

Dito de outra maneira, não pode a Câmara Municipal, no desenrolar da legislatura, modificar, em termos reais, acima da inflação, o ganho do Edil.

O ato fixatório deve ser promulgado antes do pleito eleitoral, como é da jurisprudência dos Tribunais, baseada que está em princípios da Constituição: os da impessoalidade e moralidade (art. 37).

Nesse contexto, entende-se que a Carta de 1988 recepcionou posicionamento do Supremo Tribunal Federal, de 1969, exarado no Recurso Extraordinário nº 62.594/SP:

*“(...) quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subsequente, necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessariamente, da ratio essendi do preceito.”*

Na hipótese de fixação posterior à eleição, tem-se julgado nula a Resolução da Edilidade, daí retornando aos valores do ato anterior, editado para a legislatura precedente. É a chamada repristinação.

#### 2.1.1. EXAME PRÉVIO DO ATO FIXATÓRIO

No escopo de prevenir desacertos no ato que fixa o subsídio, esta Corte requer o prévio envio da correspondente Resolução, determinando, se for o caso, correções a ser feitas em tempo hábil.

Nesse cenário, evitam-se irregularidades que antes se reproduziam ao longo de toda a legislatura e, delas decorrentes, os sucessivos juízos negativos desta Corte. Eis o Aditamento nº 3 às Instruções desta Corte, editado que foi em 2007:

*Art. 1º – As Câmaras Municipais remeterão a este Tribunal, em até 48 horas após sua promulgação, que deverá ocorrer antes das eleições municipais, cópia dos atos de fixação dos subsídios dos Vereadores e Presidentes de Câmaras.*

*Parágrafo único – Promulgado o ato de fixação, eventuais alterações só poderão acontecer antes do pleito municipal, caso em que serão encaminhados a esta Corte no prazo estabelecido neste artigo.*

.....  
*Art. 5º – O presente Aditamento entrará em vigor na data de sua publicação.*

## 2.2. MODO FIXATÓRIO

A despeito da norma que solicita lei para **reajustar** o subsídio (art. 37, X da CF), a **fixação** remuneratória do Edil acontece por Resolução da Câmara e, não, por lei sujeita à sanção ou veto do Prefeito.

*De fato, se pretendesse lei formal para o subsídio da Edilidade, o legislador constituinte diria isso, de modo claro e inequívoco, assim como fez para os agentes políticos do Executivo (art. 29, V da CF):*

*“V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais **fixados por lei** de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)”*

De mais a mais, a não exigência do diploma legal ampara-se nas seguintes razões:

- O art. 29, VI da Constituição é suficientemente claro ao dizer que a própria Câmara estabelece o subsídio de seus membros. Nesses termos, tal lide só pode mesmo requerer um ato interno.
- A remuneração do Vereador obedece a rigorosos limites financeiros e à anterioridade que impede aumentos acima da inflação. Eis bons argumentos a mostrar a desnecessidade de eventual veto do Executivo em lei formal.

A propósito, essa questão foi enfrentada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que, em votação unânime, declarou inconstitucional lei municipal quanto ao tema, sob o argumento de que a Resolução é o instrumento apropriado à fixação do subsídio camarário (*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 125.269.0/9-00 (2006)*).

## 3. OS LIMITES FINANCEIROS DA CONSTITUIÇÃO

Apenas o Poder Executivo arrecada receitas e, a modo do art. 168 da Constituição, repassa, até o dia 20 de cada mês, valores necessários à operação dos outros Poderes estatais, que, por isso, não têm receita própria, contando apenas com tais suprimentos.

Nunca é demais lembrar que, antes da Emenda nº 25, de 2000, as Constituições só opunham limites à remuneração do Vereador e, não, a outras despesas da Câmara Municipal, órgão que, nos dias de hoje, sofre as seguintes restrições financeiras:

- A remuneração total dos Vereadores não pode superar 5% da receita municipal (art. 29, VII da CF).
- Em função do tamanho populacional, os subsídios do Vereador variam entre 20% a 75% da remuneração do Deputado Estadual (art. 29, VI da CF).
- Excluídos os gastos com inativos e frente a seis segmentos populacionais, a despesa global se conformará entre 3,5% a 7% da receita municipal do ano anterior (art. 29-A da CF).
- A folha de pagamento nunca ultrapassará 70% dos duodécimos enviados pela Prefeitura (§ 1º do art. 29-A, CF).

O descumprimento de tais limites tem sido o principal motivo de rejeição do balanço do Presidente da Mesa Diretora.

### 3.1. O LIMITE À REMUNERAÇÃO TOTAL DOS VEREADORES

Sob a atual Constituição, a primeira barreira foi a da Emenda nº 1, de 1992, nisso estabelecido que a remuneração total dos Vereadores nunca ultrapasse 5% da receita municipal (art. 29, VII da CF).

Na apuração, a base de cálculo deve ser a tributária ampliada, ou seja, a mesma que delimita todo o gasto das Câmaras, exceto o dos inativos (art. 29-A da CF):

*“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, **relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:***

Assim se faz por simetria, visto que o ganho da vereança faz parte da despesa total da Edilidade, a qual, como antes de viu, é fração da receita tributária ampliada de todo o Município – RTA (de 3,5% a 7%).

Diz-se ampliada porque abrange, a um só turno, a receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI e IRRF) e mais os impostos repassados pela União e Estado (FPM, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITR).

De igual modo, os 5% para os subsídios incidem sobre a receita efetivamente realizada no exercício anterior; isso, para que também se guarde sintonia com a antes transcrita norma e saiba o gestor, logo no início do exercício, quanto pode despender com todo o corpo legislativo.

Então, no presente limite, não há que se mirar na receita do próprio ano, quer a prevista, quer a executada, mas, sim, na tributária arrecadada no ano anterior.

### 3.2. OS LIMITES À DESPESA TOTAL (EXCETO COM INATIVOS)

Em 23 de setembro de 2009, promulga o Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 58, de 2009, disciplinando número de Vereadores por 24 estratos populacionais, além de reduzir o tamanho da despesa das Câmaras: dos 5 a 8% da Emenda 25, para os atuais 3,5% a 7% da receita tributária ampliada do Município.

É o que se vê na análise comparativa do seguinte quadro:

FAIXA DE HABITANTES	TETO ANTERIOR (EC 25/00)	TETO ATUAL (EC 58/09)
Até 100 mil	8%	7%
De 100 mil e um a 300 mil	7%	6%
De 300 mil e um a 500 mil	6%	5%
De 500 mil e um a 3 milhões	5%	4,5%
De 3 milhões e um a 8 milhões	5%	4%
Acima de 8 milhões	5%	3,5%

Considerando que a imensa maioria dos municípios paulistas tem menos de 100 mil habitantes, precisaram suas Câmaras reduzir, já em 2010, a despesa total; de 8% para 7% do denominador enunciado no art. 29-A da Constituição: a receita tributária ampliada.

Tal restrição pode pesar mais na legislatura 2013-2016, desde que, por emenda à Lei Orgânica, tenha aumentado a Edilidade o número de Vereadores, nos moldes facultados pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009.

Diante dessa maior limitação, há de se alertar que o Executivo local, à conta de suas próprias dotações e sob uma imprópria política de boa vizinhança, pode estar irregularmente bancando, por exemplo, dispêndios próprios do Legislativo, tais como a construção da nova sede da Câmara ou o parcelamento de não recolhidas contribuições previdenciárias do Vereador.

De fato, aquelas obras e encargos previdenciários devem ser apenas custeados pelo orçamento da Edilidade, visto que, do limite total, a Constituição só exclui os gastos com inativos; nenhum outro (art. 29-A, “caput”).

Aliás, bem apropriada essa dedução dos inativos; tal dispêndio escapa a qualquer tipo de restrição; tem natureza incomprimível e inadiável; será sempre realizado em sua integralidade, quer se queira ou não; enquanto o gestor pode, como derradeira alternativa, cortar até gasto com pessoal em atividade, a despesa com inativos, diferente, não pode sofrer redução.

Por sua própria conta, a Edilidade paga inativos quando o Município não conta com regime próprio ou, se o tem, na hipótese daqueles aposentados, por alguma razão, não terem se filiado ao sistema local de aposentadorias e pensões.

### 3.2.1. A BASE DE CÁLCULO DO REPASSE À CÂMARA DOS VEREADORES – A RECEITA TRIBUTÁRIA AMPLIADA DO MUNICÍPIO

A apuração se baseia na chamada receita tributária ampliada, que agrega os tributos diretamente arrecadados pelo Município e mais os transferidos pela União e Estado; daí a segunda adjetivação: “*ampliada*”. A seguinte fórmula mostra a composição desse denominador:

- receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas e contribuição de melhoria)
- (+) 100% da receita de transferências federais (FPM, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro)
- (+) 100% da receita de transferências estaduais (ICMS, IPVA)
- (+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE
- (=) receita que baliza os limites da despesa total da Câmara (exceto o gasto com inativos).

Na inserção das receitas transferidas, controvérsia há quanto à parcela retida pelo Fundo da Educação Básica, o FUNDEB; isso porque, no atual padrão de contabilidade pública, os impostos ligados ao Fundo ficam diminuídos por conta redutora de 20%, exatamente a fatia que cabe àquele mecanismo da educação básica.

Entende-se que esses retidos 20% do FUNDEB agregam-se, sim, à base de cálculo; eis as razões: a) natureza tributária de seus componentes; b) a “*perda*” para o Fundo constitui-se, para todos os efeitos, aplicação nos 25% da Educação (art. 212); c) não é possível fazer despesa (contribuição ao Fundo) sem a receita de suporte; d) o fato de, por outro lado, o FUNDEB efetivamente recebido não ingressar na aferição do limite, o que evita a dupla contagem; e) A lei que regula os gastos na Saúde<sup>2</sup> considera os 20% do Fundo no parâmetro sobre o qual se apura a despesa obrigatória em ações e serviços de Saúde.

Segundo a Portaria SOF/STN nº. 163/01, a *Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, a CIP* nada tem a ver com contribuição de melhoria; não integra, portanto, a receita tributária, excluindo-se, por consequência, do denominador sobre o qual se apura o limite da despesa com a Casa Municipal de Leis.

**Então, no cálculo que ora interessa, entra a CIDE, por força do art. 159 da Constituição, mas não a CIP, vez que este tributo não é.**

Além disso, a despesa da Câmara não pode alcançar as taxas cobradas por autarquias municipais. É dessa forma porque o art. 168 da Constituição determina a função provedora da Prefeitura, ou seja, os dinheiros da Câmara saem, única e tão somente, do Tesouro Central; jamais das entidades da Administração indireta. Em face de sua especialização operacional, autarquias não podem nunca financiar a atividade legislativa.

Da mesma forma, incorreta é a agregação das seguintes receitas:

- *Dívida ativa tributária;*
- *Multa e juros por impostos atrasados;*
- *Provenientes da Lei Kandir;*

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

É bem assim, pois, ao se fazer leitura comparativa, o financiamento da Educação se baseia na “*receita resultante de impostos*” (art. 212 da CF); salta aos olhos a amplitude, a elasticidade, a largueza de tal parâmetro, o que permite incluir não somente os impostos, mas, de igual modo, os dele decorrentes (*dívida ativa de impostos e multas por atraso de recolhimento*). Em tal hipótese, conforma-se, à perfeição, o princípio de que o acessório acompanha o principal.

Diferente, a norma que limita a despesa da Câmara (art. 29-A da CF), solicita leitura restritiva; nela se enunciam, de modo terminativo, cabal, não exemplificativo, todas as receitas que balizam os limites financeiros da Edilidade.

Assim, sob a padronização nacional da receita pública<sup>3</sup>, a *receita da dívida ativa* (código 1930.00.00) compõe item diverso da *receita tributária* (código 1100.00.00) e da *receita de transferências intergovernamentais* (código 1720.00.00).

Toda essa linha de pensamento, por simetria, está também a justificar a não inclusão da receita de multa e juros por impostos atrasados e a provinda da Lei Kandir.

### 3.2.2. A PENALIZAÇÃO PELO EXCESSO DE REPASSE À CÂMARA

Incorre em crime de responsabilidade o Prefeito que à Câmara transfere mais do que possibilita a Constituição (art. 29-A, § 2º, I da CF). É por isso que, neste caso, aqui se emite parecer desfavorável à conta do Chefe do Executivo

E não se alegue que a Prefeitura limitou-se a transferir o tanto previsto na lei orçamentária; é assim porque o orçamento camarário tem rígido limite, conhecido logo no início de cada exercício, porquanto baseado em receita do ano anterior.

Também, o Presidente da Câmara tem seu balanço rejeitado, posto que autorizou despesa superior ao freio constitucional. Nunca é demais lembrar que, para o Decreto-lei nº 201, de 1967, é também crime de responsabilidade fazer despesa em desacordo com as normas financeiras pertinentes (art. 1º, V).

### 3.3. O LIMITE À FOLHA DE PAGAMENTO

A folha de pagamento da Câmara não pode superar 70% dos repasses vindos da Prefeitura; é o § 1º, art. 29-A da Constituição.

*“§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)”*

Do contrário, responde o dirigente daquela Casa por crime de responsabilidade (art. 29-A, § 3º da CF); vem daí mais um motivo para rejeitar o balanço da Edilidade.

Na verificação desse limite, apresentou-se, logo de início, questão controversa: qual “*receita*” tomar como parâmetro: *a programada no orçamento; a efetivamente utilizada; a bruta transferida ou toda a receita possibilitada na Constituição (potencial)?*

Opta esta Casa pela receita bruta transferida, visto que tal parâmetro:

- Ajusta-se, rigorosamente, ao regime de apuração da receita pública, o de caixa (art. 35, I, Lei n.º 4.320, de 1964).
- Opera sob o mesmo ambiente de realidade, de execução, enfocado no trecho final do art. 29-A da Constituição: “*efetivamente realizado*”<sup>4</sup>.
- Escapa da superestimativa tão comum no processo de orçamentação.
- Sob a *receita efetivamente utilizada*, o Legislativo ver-se-ia instado a despender, de forma supérflua, valor que, devolvido, evidenciaria descumprimento dos 70% da folha de pagamento;

<sup>3</sup> Portaria Interministerial nº. 163, de 2001.

<sup>4</sup> Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, **efetivamente realizado no exercício anterior**: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)



- Espelha a verdade contábil e, por isso, não fere o princípio da evidenciação de débitos e créditos do setor governamental (art. 83 e 89 do sobredito diploma).
- Dá-se conforme a técnica de projeção trienal da receita pública, de que trata o art. 30 daquela lei.

Nesse freio de 70%, a folha de pagamento é acolhida, de forma literal, pela doutrina e jurisprudência. Com isso, o numerador do cálculo não inclui os encargos patronais, os inativos, tampouco os contratos de terceirização que substituem servidores.

É desse modo, pois os encargos que sobre a folha incidem a ela não se agregam materialmente. Os contratos de terceirização nada têm a ver com a folha de pagamento, apesar de se incorporarem ao conceito ampliado de despesa de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (*art. 18, § 1º*).

Para os fins de apurar o limite, a tal folha também não inclui os gastos com inativos, vez que estes, a teor constitucional, excluem-se da despesa bruta da Câmara (*art. 29-A da CF*).

Se assim é no numerador da equação, também será, por analogia, no denominador (duodécimos da Câmara), vez que não tem cabimento haver receita sem a correspondente despesa (inativos).

Desse modo, o gasto com inativos será abatido, simultaneamente, do numerador (*folha de pagamento*) e do denominador (*receita da Câmara*), tal qual abaixo se vê:

- Folha de Pagamento da Câmara de Vereadores
- (-) *gastos com inativos pagos com verbas orçamentárias da Edilidade*
- (/) *Receita Bruta Transferida menos gastos com inativos*
- (=) percentual da folha legislativa de pagamento

Ainda, convém anotar que esses 70% da folha de pagamento não contradizem os 6% que opõe a LRF à despesa de pessoal da Edilidade; é assim porque os 70% se miram na receita específica da Câmara e, não, em toda a receita corrente do Município, como o é quanto aos 6%. Não bastasse isso, folha de pagamento é apenas parte da despesa de pessoal, visto que esta também agrega os encargos patronais e os contratos de terceirização que substituem servidores.

### 3.4. OS LIMITES À REMUNERAÇÃO DO VEREADOR

Tirante os municípios de capitais e os que tinham mais de 100 mil habitantes, determinava a Constituição de 1967, em sua versão original, gratuidade no exercício da vereança.

Ao estabelecer que, conforme limites e critérios de lei municipal, teriam os Vereadores direito à remuneração, a Emenda Constitucional nº 4, de 1975, na prática, rompe com a falta de retribuição pecuniária para todo e qualquer Vereador.

A partir de então, outros regramentos alteraram o modo de pagar a vereança; no entanto, não mais se regressou àquele estado de gratuidade.

Nos dias de hoje, a Emenda Constitucional nº 25, de 2000, limita o subsídio da Câmara à vista de dois fatores: *população local e remuneração do Deputado Estadual*:

POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO (habitantes)	LIMITE EM FUNÇÃO DO SUBSÍDIO DO DEPUTADO ESTADUAL
Até 10.000	20%
De 10.001 a 50.000	30%
De 50.001 a 100.000	40%
De 100.001 a 300.000	50%
De 300.001 a 500.000	60%
Mais de 500.000	75%



Tal apuração se baseia apenas no subsídio único; não agrega verbas indenizatórias recebidas pelo Deputado Estadual (*auxílio moradia; ajuda de custo para deslocamento, entre outras*).

À guisa de ilustrar, o pagamento do Deputado Estadual está circunscrito a 75% do recebimento do Deputado Federal (art. 27, § 2º da CF).

A remuneração excessiva do Vereador acarreta juízo de irregularidade deste Tribunal, porquanto caracterizado ato de gestão ilegítimo e antieconômico<sup>5</sup>, o que também implica restituição do pagamento impróprio e imputação de multa.

### 3.4.1. LIMITE AO SUBSÍDIO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES

Este Tribunal, em junho de 2003, deliberou que o subsídio do Presidente da Câmara pode ser maior que o dos demais Vereadores, desde que submetido ao limite constitucional para os agentes políticos do Legislativo Municipal (TC 18801/026/01).

Aqui, é preciso ver que o dirigente legislativo também desempenha todas as funções do mandato para o qual foi eleito: o de Vereador; nesta condição de parlamentar local, recebe seu subsídio, de forma limitada e, ao se beneficiar de adicional que resulta superação do teto, restaria afrontado o princípio do subsídio em parcela única (art. 39, § 4º da CF).

De se observar que o Chefe do Legislativo, em boa parte dos casos, também usufrui vantagens de representação, tais como viatura, combustível, despesas de viagem, refeições, custeio de gabinete relativamente mais alentado, gastos com telefonia móvel, entre várias outras vantagens que nada têm de remuneratórias.

### 3.4.2. REAJUSTAMENTO DO SUBSÍDIO

A barreira remuneratória do Edil é parcela do subsídio do Deputado Estadual (de 20% a 75%).

Ante a não coincidência temporal entre os mandatos daqueles dois parlamentares, controvérsia houve quanto à possibilidade de o novo subsídio do Deputado comunicar-se, de pronto, ao ganho do Vereador.

Se assim fosse, dois anos após o início da legislatura municipal e face ao início do mandato do Deputado Estadual, o Edil seria contemplado com majoração remuneratória, que, no mais das vezes, supera a inflação dos doze últimos meses, ou seja, é mais que a revisão geral anual.

Considerando que, entre todos os parlamentares da Nação, apenas o Vereador está submetido, de forma rigorosa, ao princípio da anterioridade remuneratória, entendeu o Tribunal de Justiça de São Paulo que os vencimentos da vereança não podem automaticamente se elevar diante da nova remuneração do Deputado.

Nesse diapasão, este Tribunal de Contas, em 20.12.2006, baixou Deliberação advertindo sobre a impossibilidade de incidência automática dos reajustes havidos na remuneração do parlamentar estadual:

*1 - Advertam-se as Câmaras Municipais sobre a impossibilidade da incidência automática do reajuste do subsídio da Vereança, por ofensa aos princípios constitucionais da anterioridade e economicidade.*

*2 - Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.*

*São Paulo, 19 de dezembro de 2006.*

Nessa marcha e desde que não se ultrapasse o teto constitucional, os subsídios da Câmara só podem ser majorados pela revisão geral anual de que trata a Carta Política (art. 37, X), instituto que se limita a manter o poder de compra antes corroído pela inflação; nada mais que isso.

Então, a imutabilidade do subsídio não impede a mera recomposição da perda aquisitiva; trata-se de medida de justiça e homenagem ao princípio da irredutibilidade remuneratória, consagrado em várias passagens do Texto Constitucional (art. 7º, VI; 95, III; 128, § 5º, I, “c” e 194, IV).

<sup>5</sup> Conforme art. 33, III, “c”, da Lei Complementar nº 709, de 1993.

De fato, para o Supremo Tribunal Federal a revisão geral anual nada tem a ver com aumento remuneratório; restringe-se a compensar perdas geradas pelo processo inflacionário:

*“a doutrina, a jurisprudência e até mesmo o vernáculo indicam como revisão o ato pelo qual formaliza-se a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, por sinal expressamente referido na Carta de 1988 – inciso IV do art. 7º –, patente assim a homenagem não ao valor nominal, mas sim ao real do que satisfeito como contraprestação do serviço prestado. ESTA É A PREMISA CONSAGRADORA DO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS.....” (STF, Pleno, RMS 22.307/DF).*

Na revisão geral anual, os agentes políticos não podem ser favorecidos, só eles, por tal atualização monetária; tampouco, beneficiar-se por índices maiores que o dos servidores. O ato financeiro há de ser amplo, geral, indistinto, abrangendo, de forma absolutamente igual, servidores e agentes políticos.

Tal correção, demais disso, deve apenas compensar a inflação dos 12 (doze) últimos meses, segundo oscilação do índice determinado na lei autorizativa (art. 37, X da CF).

Também, a revisão geral anual não pode nunca emanar de Resolução do Legislativo; para isso, há de haver lei formal específica; eis o art. 37, X da Constituição:

*“Art. 37 - .....*

*“X- a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”*

### 3.4.3. 13º SALÁRIO

A Lei nº 4.090, de 1962, em seu art. 1º, estabelece que, no mês de dezembro de cada ano, a todo empregado será paga, pelo empregador, uma gratificação salarial (13º salário).

Nesse cenário, põe-se evidente a relação de trabalho, profissional, funcional, que, por óbvio, escapa à situação jurídica do agente político.

De mais a mais, o 13º salário foi nomeado *Gratificação de Natal*, porém o detentor de mandato eletivo é recompensado, tão somente, por subsídio em parcela única, vedado-lhe o acréscimo de qualquer gratificação adicional (art. 39, § 4º da CF).

Essa linha de dicção é acolhida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo: *“É que o vereador é agente político detentor de mandato eletivo e seu vínculo jurídico com o Estado não tem natureza profissional, a ele não se estendendo os direitos sociais fundamentais previstos no art.124, § 3º, da Constituição Paulista, devidos apenas aos servidores públicos, dentre eles o 13º salário (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.002930-5 (175.943-0/6); destacamos.*

Nesse mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça concluiu que o **Deputado Estadual**, *“não mantendo com o Estado, como é da natureza do cargo eletivo, relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência, não pode ser considerado como trabalhador ou servidor público, tal como dimana da Constituição Federal (art. 7º, inciso VIII, e 39, §3º), para o fim de se lhe estender a percepção da gratificação natalina. Recurso a que se nega provimento” (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15.476 - BA, in RSTJ 192/584); destacamos.*

### 3.4.4. SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS

A partir de fevereiro de 2006, com a edição da Emenda Constitucional nº. 50, os membros do Congresso Nacional não mais podem receber por sessões extraordinárias, os chamados *“jetons”*.

A ver desta Corte de Contas, esta regra deve ser estendida aos Vereadores. Essa leitura análoga, vertical, do art. 57, § 7º da CF ampara-se nas seguintes razões:

- O sobredito dispositivo tem dois inequívocos escopos: a) o da responsabilidade fiscal; b) o da recuperação da imagem do Poder Legislativo junto à sociedade brasileira.
- Em Municípios com menos de 50 mil habitantes, 92% do todo nacional, como justificar a legitimidade e a economicidade no pagamento de sessões extraordinárias, quando as reuniões normais, ordinárias, acontecem, regra geral, em uma única noite da semana?
- Os Deputados Federais e Senadores realizam, em média, três sessões ordinárias por semana e nada recebem por sessões extraordinárias. Sob a ótica da isonomia, por que os Vereadores devem ser indenizados pelo labor extraordinário, se realizam sessão normal, no mais das vezes, uma única noite da semana?
- Nos moldes do art. 29, VI da CF, a fixação remuneratória do Vereador submete-se ao que dispõem as outras normas constitucionais.
- A Lei Maior é mais que os atos locais fixatórios e as leis orgânicas municipais.

Nessa trilha, o não pagamento de sessões extraordinárias para os Vereadores ampara-se na leitura simétrica do art. 57, § 7º da Carta Magna e nos princípios constitucionais da moralidade, economicidade e legitimidade da despesa pública.

A propósito, essa interpretação foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, que rejeitou o pagamento de sessões extraordinárias para Deputados Estaduais do Paraná (ADI 4509 MC/PA, rel. Min. Cármen Lúcia, 7.4.2011. (ADI-4509))

### 3.4.5. VERBAS DE GABINETE

Há Edilidades que entregam, todo mês, determinada quantia para cada gabinete de Vereador; com isso, são bancadas despesas com combustível, celular, cópias xerográficas, material de escritório, participação em eventos, manutenção de veículos, entre outras. É a tal Verba de Gabinete que tem outras designações como, por exemplo, Auxílio Encargos Gerais de Gabinete ou Ajuda de Custo.

Tem-se impróprio o pagamento dessa verba, eis que compete ao Vereador produzir leis e fiscalizar o Executivo; jamais autorizar, ele próprio, despesa orçamentária, com exceção do Chefe do Legislativo Municipal.

Ao demais e no intento de reduzir custos, obter racionalidade operacional e melhor submeter-se aos princípios e regras do art. 37 da Constituição, o gasto camarário deve ser processado, de modo centralizado, no serviço administrativo da Edilidade e, não, em cada gabinete de Vereador.

Em face da economia de escala, licitações para bens e serviços logram preços mais vantajosos do que os obtidos na esfera de procedimento do Vereador.

Diferente do que acontece com os Deputados e Senadores, a atividade essencial da vereança não exige descolamentos para além da fronteira municipal, o que dispensa verbas indenizatórias como o auxílio-moradia e a ajuda de custo para transporte.

De se ressaltar que, para despesas com viagem oficial, há sempre a alternativa do adiantamento, fundo que, para esta Corte, deve estar sob responsabilidade formal de um servidor efetivo; não do agente político; isso, para que se atenda ao art. 68 da Lei nº 4.320, de 1964.

De mais a mais e ante o fato de a Constituição misturar, em só artigo (39, § 4º), verbas remuneratórias (gratificação, adicional) e indenizatórias (prêmio, verba de representação), tem-se interpretado que, frente à sua habitualidade, anterioridade e uniformidade, a verba de gabinete afronta o subsídio em parcela única, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

### 3.4.6. Retenções sobre a Remuneração do Vereador

Sob a redação original da Constituição, a previdência social era somente bancada por contribuições dos empregadores e trabalhadores. Depois, a Emenda nº 20, de 1998, amplia o leque de financiamento, agregando outros segurados, inclusive o agente político.

Depois disso e tendo em mira os exercentes de mandato político, a Lei nº 10.887, de 2004, restabelece contribuição previdenciária suspensa por Resolução do Senado (nº 26, 2005).

Baseadas naquela Resolução Senatorial, várias Câmaras deixaram de recolher ao INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.

Entretanto, após o ressurgimento legal do gravame, das multas aplicadas pelos fiscais federais e da não concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP ao Município <sup>6</sup>, depois de tudo isso, voltaram as Edilidades a recolher o encargo; isso mediante confissão de dívida junto àquela autarquia federal, que concedeu parcelamento aos devedores.

Na condição de despesa própria do Legislativo Municipal, tal parcelamento deve ser honrado à conta do orçamento específico da Câmara e, não, por dotações da Prefeitura.

## 4. LIMITE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município, como um todo, não pode gastar mais de 60% da receita com pessoal (art. 19, III), o que abarca os seguintes objetos de gasto:

- *Vencimentos e vantagens fixas;*
- *Obrigações patronais (recolhimentos previdenciários, FGTS, PASEP).*
- *Outras despesas variáveis (horas extras, substituições, entre outras);*
- *Aposentadorias;*
- *Pensões;*
- *Contratações por tempo determinado;*
- *Salário-Família dos servidores estatutários;*
- *Contratos de terceirização de mão de obra;*
- *Sentenças judiciais referentes a demandas trabalhistas;*
- *Indenizações e restituições de índole trabalhista.*

Mencionado diploma repartiu os 60% entre os Poderes estatais; no Município, 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, calculados sobre o denominador comum da LRF: *a receita corrente líquida* (art. 20, III).

A despesa de pessoal é apurada de quatro em quatro meses; em abril, agosto e dezembro, mostrando-se os percentuais no relatório de gestão fiscal (*art. 22 da LRF*).

Ultrapassado o específico limite, dispõe a Câmara Municipal de 2 (dois) quadrimestres para o ajuste, adotando, se for o caso, as medidas restritivas da Constituição ( *corte de 20% dos cargos em comissão; exoneração de servidores não estáveis, entre outros procedimentos do § 3o do art. 169*).

Nesse diapasão, comparece mais um motivo de rejeição da conta do Presidente da Mesa Diretora: a não recondução, em 2 (dois) quadrimestres, da despesa de pessoal ao limite de 6% da receita corrente líquida.

<sup>6</sup> Sem o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, não pode o Município receber transferências da União, nem dinheiros da compensação entre os regimes previdenciários.

Essa elasticidade, de 8 (oito) meses, não vale em ano de eleição; aqui, as sanções legais aplicam-se de imediato<sup>7</sup>, o que também justifica a recusa da conta por parte deste Tribunal.

Ainda, convém lembrar que o tal limite de 6% não se contradiz com a barreira constitucional de 70% para a folha de pagamento da Câmara (art. 29-A, § 1º); é assim porque os 70% se balizam na “receita” específica da Câmara e, não, em toda a receita corrente do Município, como o é para os 6%. Não bastasse isso, folha de pagamento é apenas parte da despesa de pessoal, visto que esta também agrega os inativos, os encargos patronais e os contratos de terceirização que substituem servidores.

#### 4.1. FÓRMULA DE APURAÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL

Tal método se expressa no seguinte Comunicado:

**COMUNICADO SDG nº 32, de 2010**

**O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, visando uniformização ao modelo de relatório de gestão fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o cálculo da despesa de pessoal, a partir do exercício de 2011, obedecerá ao contido na Portaria STN nº 249, de 2010:**

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LIQUIDADADA NOS 12 ÚLTIMOS MESES (R\$)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	
Pessoal Ativo (remuneração + encargos sociais e contribuições patronais recolhidas à Previdência (INSS ou RPPS).	
Pessoal Inativo e Pensionistas	
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (art.18, §1º, LRF)	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, § 1º, LRF) (II)	
Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	
Decorrentes de Decisão Judicial	
Despesas de Exercícios Anteriores	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados (*)	
<b>DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) – (II)</b>	

(\*) o valor lançado não pode nunca superar o das contribuições e o das receitas diretamente arrecadadas pelo fundo ou entidade que opera o sistema próprio de previdência.

SDG, 1º de outubro de 2010

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO DIRETOR GERAL

<sup>7</sup> Tais sanções referem-se ao impedimento de o Município receber transferências voluntárias da União e do Estado, obter garantias e contrair empréstimos ou financiamentos (art. 23, § 3º, LRF). Não bastasse isso, fica o Prefeito sujeito à multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais (art. 5º, IV da Lei nº. 10.028, de 2000).

## 5. CAUTELAS NA GESTÃO FINANCEIRA

### 5.1. USO DO REGIME DE ADIANTAMENTO

Deliberou esta Corte que o regime de adiantamento pode ser utilizado, segundo a lei local, pelo agente político, desde que, nos termos do art. 68 da Lei nº 4.320/64, apenas servidor público retire, em seu próprio nome, o numerário, identificando depois, na prestação de contas, o nome do Vereador que realizou a correspondente parcela da despesa.

Eis a Deliberação TC-A – 42.975/026/08:

*Artigo 1 – Salvo o subsídio a que faz jus na conformidade do artigo 29 da Constituição Federal, é vedado pagamento a qualquer título a Vereador.*

*Artigo 2 – O Vereador, no caso de deslocamento do Município para participação em eventos oficialmente autorizados, poderá ter as despesas, eventualmente realizadas, suportadas pelo regime de adiantamento, de que trata o artigo 68 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, **feito a servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas.***

*Artigo 3 – esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.*

*São Paulo, 3 de dezembro de 2008.*

Tem-se visto que considerável parcela das Câmaras incorre em desacertos no uso do regime de adiantamento. Para inibir tais desvios, emitiu este Tribunal o seguinte Comunicado



## 5.2. RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA CÂMARA ENQUANTO ORDENADOR DA DESPESA

Deliberou esta Casa que, na qualidade de ordenador da despesa, o Presidente da Câmara responde pela devolução de gastos irregulares, o que inclui os valores indevidamente pagos aos Vereadores.

Eis a Deliberação TC-A nº 43.579/026/08:

**1. a satisfação dos débitos resultantes das decisões do Tribunal de Contas cabe aos responsáveis definidos no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, artigo 32, parágrafo único, da Constituição do Estado, e artigos 15, 36 e 39 da Lei Complementar n. 709/93.**

2. não atendida a determinação do Tribunal para recolhimento do débito, expedir-se-á o correspondente título executivo em favor da Fazenda Pública, segundo previsão do parágrafo 3º do artigo 71 da Constituição Federal, cumprindo ao órgão administrativo competente adotar as providências necessárias à cobrança judicial ou extrajudicial, no prazo que lhe for fixado, definindo responsabilidades segundo a lei civil.

3 - Publique-se,

São Paulo, 03 de dezembro de 2008.

EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO - Presidente

FULVIO JULIÃO BIAZZI - Relator

Publicado no DOE de 4 de dezembro de 2008 página 67

## 5.3. DEVOLUÇÃO DE NUMERÁRIOS NÃO UTILIZADOS

De se enfatizar que o numerário não utilizado pela Câmara deve ser sempre devolvido à Prefeitura, quer isso esteja, ou não, previsto na Lei Orgânica do Município.

Com efeito, a Edilidade não gera receita pública; somente administra repasses vindos, todo mês, do Poder Executivo (art. 168 da CF). Nessa linha de raciocínio, os ganhos obtidos em aplicações financeiras, eventual alienação de bens, assim como o Imposto de Renda retido na fonte, também esses haverão de ser entregues, em tempo breve, à Tesouraria do Município.

## 5.4. ACUMULAÇÃO DE CARGOS

Desde que haja comprovada compatibilidade de horários, poderá o Vereador também receber pelo desempenho de cargo, emprego ou função na Administração Pública. É o que possibilita o art. 38, III da Constituição.

Não havendo tal adequação de horários, deve o Edil afastar-se do cargo, emprego ou função, podendo optar por uma das duas remunerações.

No caso do Presidente da Mesa Legislativa, esta Corte, em 13.12.2006, assim deliberou “O Vereador investido na Presidência da Câmara Municipal, em face das atribuições inerentes à representação e à administração do Poder Legislativo, deverá afastar-se do cargo, emprego ou função pública que exerça, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração, **salvo se houver comprovada compatibilidade de horários**” (TC-A-16270/026/05).

## 5.5. TRANSPARÊNCIA FISCAL

A cada quatro meses, deve o Presidente da Câmara enviar, ao Tribunal de Contas, o relatório de gestão fiscal, também assinado pelo diretor financeiro e responsável do controle interno (art. 54 da LRF). Do contrário, fica o gestor sujeito à multa aplicada por esta Casa.

As contas anuais do Prefeito ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no órgão legislativo municipal, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49 da LRF).



Ainda, precisa a Casa Municipal de Leis publicar, todo ano, os valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos (art. 39, § 6º da CF).

## 5.6. LICENÇA DO VEREADOR

A licença-saúde do Edil, a partir do 16º dia, será bancada pelo respectivo regime previdenciário; não mais pelo orçamento legislativo.

## 5.7. AS DESPESAS IMPRÓPRIAS

As despesas impróprias ressentem-se de interesse público; a imensa parte dos contribuintes, se pudessem, vetaria o uso de dinheiro público na aquisição de certos bens e serviços.

Esses gastos ofendem os princípios da legitimidade, moralidade e economicidade (*art. 37 e 70, I da CF*), ensejando, por isso, juízo de irregularidade nas contas submetidas a julgamento desta Corte<sup>8</sup>; é assim porque tipificam ato de gestão ilegítimo e antieconômico (*art. 33, III, “c” da Lei Orgânica*). De mais a mais, deve o Responsável devolver, ao erário local, o correspondente valor, devidamente corrigido.

Já, no balanço sujeito a Parecer Prévio: o do Prefeito, as despesas impróprias resultam abertura de processos apartados. Assim se dá porque as contas dos Chefes do Executivo têm prazo certo de apreciação<sup>9</sup>.

Em regra, tem esta Corte avaliado impróprias as seguintes despesas:

- Falta de modicidade nos gastos em viagem oficial (número despropositado de participantes; gasto exagerado com refeições e hospedagem).
- Subvenção a entidades sociais, ajuda a pessoas carentes, locomoção de pacientes, visto que tais gastos são da exclusiva competência do Executivo.
- Promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em afronta ao art. 37, § 1º da Constituição.
- Pagamento de multas pessoais de trânsito, ou seja, as que não se referem à má conservação do veículo oficial.
- Pagamento de anuidade de servidores em conselhos profissionais como OAB, CREA, CRC, entre outros.
- Gastos excessivos com telefonia celular.
- Distribuição de agendas, chaveiros, buquês de flores, cartões e cestas de Natal, entre outros brindes.
- Festas de confraternização dos funcionários públicos.
- Assinatura de TV a cabo e revistas que não veiculam temas ligados à Administração Pública.

## 6. AS VEDAÇÕES DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO

### 6.1. VEDAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

#### 6.1.1. Não cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Assim dispõe tal dispositivo:

*“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

<sup>8</sup> Balanços do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, bem assim das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

<sup>9</sup> Governador: 60 dias após o recebimento da conta; Prefeitos: até o final do ano seguinte ao do recebimento da conta.



*Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício."*

Vai daí que, no derradeiro ano de mandato, deve o Presidente da Câmara quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

Descumprir tal norma remete o gestor ao art. 359-C do Código Penal. Nesse passo, recusa o Tribunal balanço que, naqueles 8 (oito) últimos meses, revele crescimento da despesa líquida a pagar (*débitos de curto prazo menos disponibilidades de caixa*).

Dito de outro modo, tal aumento revela que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, fez-se despesa sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário.

Em suma, assim é a apuração do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

**PARA O PRIMEIRO PERÍODO (POSIÇÃO EM 30 DE ABRIL)**

Empenhos a Pagar e Restos a Pagar (*liquidados*)

(-) Disponibilidades de Caixa (Caixa e Bancos)

(+) Valores atrelados a retenções extraorçamentárias (depósitos, consignações)

(=) **Dívida Líquida de Curto Prazo em 30 de abril**

**PARA O SEGUNDO PERÍODO (POSIÇÃO EM 31 DE DEZEMBRO)**

Restos a Pagar (*liquidados*)

(-) Disponibilidades de Caixa (Caixa e Bancos)

(+) Valores atrelados a retenções extraorçamentárias (depósitos, consignações)

(=) **Dívida Líquida de Curto Prazo em 31 de dezembro**

Caso a dívida de 31.12 seja maior que a de 30.4, depreende-se que, nos dois quadrimestres, houve despesa liquidada sem cobertura de caixa, em desacordo com o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao contrário, na manutenção ou queda da sobredita dívida, resta patente que, nos 8 meses, as despesas liquidadas contaram com disponibilidade monetária, em atendimento à norma em apreço.

Em síntese, a análise do art. 42 da LRF leva em conta o que segue:

- Tal preceito alcança, somente, despesas liquidadas nos oito últimos meses do mandato e, não, os compromissos que se realizarão, fisicamente, somente nos anos seguintes<sup>10</sup>.
- Da disponibilidade de caixa são excluídos os dinheiros estritamente vinculados; no caso da Câmara, os relativos a débitos extraorçamentários (*depósitos de terceiros, consignações, débitos de tesouraria, entre outros*);
- O cancelamento de empenhos aptos a pagamento (liquidados) é prática absolutamente irregular; distorce os fundamentais resultados contábeis e, se feito, enseja retificações da Fiscalização e, talvez, recusa da conta do Presidente da Câmara.
- Em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, frequentes, corriqueiras, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro<sup>11</sup>, precisam, óbvio, de suporte de caixa. Do contrário, estaria sancionada afronta a fundamento de responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, daí, mais dívida para o mandatário seguinte. De mais a mais, gestores irresponsáveis reservariam numerário para as novas despesas, aquelas contratadas entre maio e dezembro do último ano, deixando descobertas

<sup>10</sup> De fato, um dos principais consultores legislativos no processo de discussão da LRF, o Prof. Wéder de Oliveira, assim sustenta: "se estivermos falando de obra plurianual, ou seja, que deva ser objeto de alocação de recursos em mais de um orçamento anual, o Prefeito não estará obrigado a prover em recursos financeiros para pagar a parcela da obra que será executada com dotação do orçamento seguinte" (in: "O artigo 42, a assunção de obrigações no final de mandato e a inscrição Restos a Pagar". Brasília, 2000, disponível no site [www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)).

<sup>11</sup> Ex.: *folha de pagamento, encargos patronais, contratos de terceirização de serviços municipais*.

as geradas em época pretérita, às quais têm maior vulto; relacionam-se à operação e manutenção da máquina pública<sup>12</sup>.

Diante de tudo isso, aqui se recomenda que, deficitária em 30 de abril do último ano de mandato, recuse a Câmara despesa nova; isso, para que possa monetariamente suportar os gastos preexistentes, daí não transferindo mais dívida ao próximo gestor. Para tanto, deve a Administração valer-se da limitação de empenho<sup>13</sup> e de rigorosa planificação de caixa<sup>14</sup>

### 6.1.2. Aumento da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias do Mandato (art. 21, parágrafo único da LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal também apresenta outra restrição de fim de mandato:

*“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*

*Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”*

Entre 5 de julho e 31 de dezembro do último ano de gestão, não pode o Presidente da Mesa Diretora editar ato que aumente a despesa de pessoal. Nesse rumo, a Lei n.º 10.028, de 2000, responsabiliza o gestor que comete o desvio (*art. 359-G do Código Penal*), contexto que justifica a recusa do balanço por parte desta Corte.

Dessa vedação escapam aumentos derivados de atos editados antes de 5 de julho; eis alguns exemplos:

A concessão de vantagens pessoais advindas dos estatutos de servidores (*anuênios, quinquênios, sexta-parte*);

A revisão geral anual (*art. 37, X da CF*), derivada de lei local anterior a 5 de julho;

Cumprimento de decisões judiciais.

Ao demais, há de se enfatizar que, sob a LRF, a despesa de pessoal é sempre um número percentual, obtido do confronto de 12 meses desse gasto com 12 meses de receita corrente líquida. Então, incrementar tal dispêndio é o mesmo que elevar sua taxa face à verificada no mês que precede os 180 dias da norma: o de junho.

De toda sorte e por medida de cautela, recomenda-se que, nos últimos 180 dias, um inevitável aumento do gasto laboral seja compensado, de pronto, com cortes em outras rubricas de pessoal (*ex.: contratação temporária de vigilante compensada, de imediato, pelo corte, parcial ou total, de horas extras e de certas gratificações funcionais*).

## 6.2. VEDAÇÕES DA LEI ELEITORAL (LEI Nº 9.504, DE 1997)

### 6.2.1. REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES

Para a Constituição, a revisão geral remuneratória, no âmbito de cada Poder, é sempre anual; deve acontecer na mesma data e sem diferenciação de índices, o que abrange, de forma igual, servidores e agentes políticos. É o art. 37, X.

Tendo em conta que sobredito dispositivo se refere a **índice e a anualidade**, deduz-se que a revisão geral anual é para repor a inflação dos doze meses anteriores, recuperando o poder de compra de salários e subsídios. Assim, revisão ou reajuste nada têm a ver com aumento real: o que se dá acima da inflação.

<sup>12</sup> As LDO da União interpretam artigos polêmicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando órgãos e entidades federais, sem embargo de subsidiar a doutrina e a jurisprudência, tendo em vista a excelente qualidade dos orçamentistas que, de há muito, ocupam postos efetivos em Brasília. Nesse contexto, determina o art. 102, § único da LDO da União para 2012 que há de haver, sim, suporte financeiro para as despesas preexistentes aos dois últimos quadrimestres do mandato, desde que aptas a pagamento, ou seja, já liquidadas.

<sup>13</sup> Art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>14</sup> art. 8º da LRF e art. 47 a 50 da Lei nº 4.320, de 1964.

Por outro lado, o diploma que ora interessa, a Lei Eleitoral, assim proíbe:

*“Art. 73 –*

*VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo **ao longo do ano da eleição**, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos”* destacamos.

Pode-se daí concluir que essa revisão geral não é a mesma que figura na Lei Maior; não se refere à anualidade de doze meses, mas, sim, à perda aquisitiva **ao longo do ano da eleição**.

A rigor e desde que concedida nos 180 dias anteriores à eleição, o reajuste da Lei Eleitoral só capta a inflação a partir de 1º de janeiro do ano de eleição e, não, a variação inflacionária dos 12 meses anteriores.

Vai aí um exemplo: reajuste em maio de ano eleitoral só agrega a inflação de janeiro a abril de tal exercício e, não, a oscilação do custo de vida de maio do ano anterior a abril do ano corrente (12 meses).

Com efeito, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que *“observem o disposto no art. 73, inciso VIII da Lei 9.504/97. É lícita a revisão da remuneração, no ano das eleições, quando destinada a afastar os efeitos da **inflação do período – ano em curso**”* (processo administrativo nº 19.590 – Classe 19ª – Distrito Federal).

Nessa mesma linha, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo impugnou reajuste concedido por certo Município, tendo em mira que, verificado após o prazo da Lei nº 9.504/97, **o índice, de 5,5%, superava a perda inflacionária havida ao longo do próprio ano de eleição**.

Em tal decisão, assim diz o TRE-SP: *“registre-se, ainda, que o mandamento constitucional descrito no art. 37, inc. X, da CF, faz expressa remissão à legislação ordinária, que, no caso, é a Lei 9.504/97, por meio do artigo 73, inc. VIII, razão pela qual não prospera a alegação de conflito entre estes artigos”* (v. Acórdão nº 161.989).

### 6.2.2. Despesas de Publicidade e Propaganda

Três meses antes da eleição e afora certas ressalvas estão proibidos gastos com publicidade institucional, o que abrange a propaganda de atos, programas, obras, serviços e campanhas governamentais.

É bem isso o que diz o art. 73, VI, *“b” da Lei nº. 9.504, de 1997:*

*“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

**VI - nos três meses que antecedem o pleito:**

*b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral”*

Ainda, a Lei Eleitoral quer que, **ao longo de todo o ano de eleição**, as despesas de publicidade não superem um dos dois valores; o que for menor: a) média dos 3 últimos exercícios; b) dispêndio feito no ano imediatamente anterior:

*Art. 73. São proibidas .....:*

*VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.*

No intento de haver controle dessas proibições, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, mediante Comunicado, recomenda que as Câmaras identifiquem, em específicas atividades programáticas, as despesas com publicidade e propaganda:

**COMUNICADO SDG nº 24, de 2011**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na sua missão de orientar seus jurisdicionados, alerta sobre a necessidade de observância aos seguintes dispositivos constitucionais e legais:*

.....  
 .....

*No escopo do controle trienal exigido pelo art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, salutar a alocação, na lei orçamentária, de específicas atividades programáticas: uma para gastos de propaganda; outra para despesas de publicidade institucional.*

*SDG, 3 de agosto de 2011*

*Sérgio Ciquera Rossi  
 Secretário-Diretor Geral*

**7. OUTRAS RECOMENDAÇÕES DE GESTÃO FINANCEIRA**

Passa-se agora a comentar outras condutas para a boa gestão do dinheiro sob uso ou fiscalização da Câmara de Vereadores

**7.1. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO - PASSO ESSENCIAL NA BOA GESTÃO DO DINHEIRO PÚBLICO**

Não planejar significa gastar mal o dinheiro público; em prioridades imediatistas, de conveniência, que à frente vão surgindo.

Quanto empréstimos, onerosos, precisaram ser feitos por falta de planificação de caixa? Quantas obras foram paralisadas por ausência de recursos financeiros? Quanto déficit se fez por superestimativa da receita orçamentária? Quantos projetos se frustraram por falta de articulação com outros empreendimentos governamentais? Quantas obras e novos serviços caíram em desuso por falta de adequada operação e manutenção? Quantos servidores foram admitidos em setores que nada tinham a ver com as reais prioridades da Administração?

Afora essas questões que justificam, à farta, o planejamento orçamentário, não é demais recordar que a Lei de Responsabilidade Fiscal repousa em duas pilas: a transparência fiscal e o bom planejamento no uso do dinheiro público (art. 1º, § 1º).

No Brasil, essa planificação se desdobra em 3 (três) leis; hierarquizadas e interdependentes (*art. 165, CF*):

- *O Plano Plurianual – PPA.*
- *A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.*
- *A Lei de Orçamento Anual – LOA.*

Na qualidade de leis, essas 3 (três) peças sofrem análise, emendas, debate, votações e, depois, acompanhamento da Casa de Leis do Município.

Não é demais lembrar que a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara não se limita a emitir parecer sobre o projeto orçamentário; deve também acompanhar e fiscalizar a execução dos planos orçamentários do Município (art. 166, § 1º, II da CF).

De mais a mais, as leis orçamentárias são os instrumentos mais importantes apreciados pelo Legislativo, visto que, sem elas, não se podem concretizar as ações de governo.

Assim, vital é a intervenção legislativa no processo orçamentário do governo local

### 7.1.1. O PLANO PLURIANUAL – PPA

O PPA é instrumento de médio prazo (4 anos), aprovado por lei de exclusiva iniciativa do Executivo.

Ao longo do quadriênio, pode essa lei ser alterada também por ação daquele Poder. É o que se denota do art.167, § 1º da Constituição:

*§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, **ou sem lei que autorize a inclusão**, sob pena de crime de responsabilidade*

Caso a Lei Orgânica Municipal não enuncie prazos de tramitação legislativa do PPA, valem os ditos na Constituição Estadual (*art. 174, § 9º, 1*):

- **Até 15 de agosto do primeiro ano do mandato executivo:** Prefeito envia projeto à Câmara dos Vereadores.
- **Até o encerramento da sessão legislativa:** Câmara dos Vereadores devolve o autógrafo para sanção do Prefeito, donde se depreende que não pode o Legislativo rejeitar todo o projeto do Executivo.

### 7.1.2. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

É a LDO um pré-orçamento detalhista; nela o Poder Executivo apresenta ao Legislativo, todo ano, metas e prioridades, as políticas de pessoal e tributária, a economia para reduzir o estoque da dívida (resultado primário), os critérios para limitar gastos e distribuir subvenções, entre tantos outros aspectos de gestão financeira.

Além disso e considerando que as normas gerais de direito financeiro não conseguem captar todas as peculiaridades locais, a LDO é excelente oportunidade para inibir o mau uso do dinheiro público, podendo, a modo de exemplificar, proibir aquisição de automóveis de luxo e outras despesas supérfluas, verbas de gabinete para Vereadores, pagamento a empresas pertencentes a servidor público da ativa, obras cujos preços superem consagrados indicadores de mercado.

Desde que não previstos na Lei Orgânica Municipal, os prazos de apreciação legislativa são os da Constituição do Estado de São Paulo (*art. 174, § 9º, 2*):

- **Até 30 de abril:** Prefeito envia o projeto à Câmara dos Vereadores;
- **Até o término do primeiro período da sessão legislativa (meados de junho):** Câmara devolve o autógrafo para sanção do Prefeito, daqui se inferido que não pode o Legislativo rejeitar todo o projeto do Executivo.

Em sua missão pedagógica, sugere este Tribunal conteúdos que, segundo a legislação e a boa técnica, remetem a uma adequada Lei de Diretrizes orçamentárias. É o que se vê no Comunicado 14, de 2010:

#### **COMUNICADO SDG nº 14, de 2010**

**O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** alerta que, em face do atual processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devem os jurisdicionados atentar para o que segue:

1. A Lei de Diretrizes Orçamentárias há de estabelecer critérios para repasse financeiro a entidades do terceiro setor, podendo ainda explicitar, em anexo próprio, o nome desses beneficiários. É o que se vê no art. 4º, I, “f” c.c. art. 26, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. Em vista do fundamental princípio da transparência fiscal, aquelas condições não podem apresentar-se genéricas.
3. Assim, há de haver certo detalhamento que iniba a má utilização do dinheiro público. Cabem, assim, critérios que ora se exemplificam: a) certificação da entidade junto ao respectivo conselho municipal; b) o beneficiário deve aplicar, nas atividades-fim, ao menos 80% de sua receita total; c) manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica do governo concedente; d) declaração de funcionamento regular, emitida por duas autoridades de outro nível de governo; e) vedação para entidades cujos dirigentes sejam também agentes políticos do governo concedente.

4. *Tendo em mira os dispositivos mencionados no item 1, a Lei de Diretrizes Orçamentárias há de também enunciar critérios para ajuda financeira a entidades da Administração indireta do mesmo nível de governo.*
5. *Destinados a autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, as transferências monetárias do ente central devem, portanto, submeter-se a condições ditas na LDO, às quais, em nível de exemplo, podem assentar-se em metas operacionais a ser cumpridas por aquelas entidades subvencionadas.*
6. *Para atender ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o Poder Executivo, em anexo próprio da LDO, mostrar que as obras em andamento disporão de suficiente dotação no próximo orçamento. Do contrário, a Administração justificará, naquele anexo, a paralisação ou o retardamento do projeto.*
7. *Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), deve o anexo de metas fiscais propor superávit orçamentário para liquidar, ainda que gradualmente, aquele passivo de curta exigibilidade (art. 4º, § 1º da LRF).*
8. *A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve prescrever objetivos critérios para limitação da despesa, caso haja queda na arrecadação prevista (art. 4º, I, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal).*
9. *Para atender à **especificidade** dita no art. 169, § 1º, II da Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve autorizar, no **específico programa** do anexo de metas e prioridades, a criação de cargos, empregos ou funções, a concessão de qualquer vantagem ou aumento remuneratório, bem como a admissão ou contratação de pessoal.*
10. *No escopo de possibilitar o controle do art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve a LDO prever que os gastos de propaganda e publicidade oficial componham específica atividade programática.*

SDG, 20 de abril de 2010

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO DIRETOR GERAL

### 7.1.3. A Lei Orçamentária Anual – LOA

No cotidiano, no dia a dia da Administração, a LOA é a peça mais importante para que se concretizem as políticas públicas. Nunca é demais lembrar que, na área governamental, não se gasta um centavo sem a correspondente autorização orçamentária (*art. 167, I e II da CF*).

No curso de sua execução, a lei orçamentária pode ser alterada mediante os créditos adicionais, que assim se decompõem:

- *Suplementares*, destinados a reforçar dotação antes prevista;
- *Especiais*, destinados a criar dotação não antevista na lei de orçamento;
- *Extraordinários*, destinados a despesas urgentes e imprevistas.

Desde que as leis orgânicas municipais omitam prazos de tramitação da LOA, os Municípios podem se referenciar nos tempos dispostos na Constituição do Estado de São Paulo (*art. 174, § 9º, 3*):

- **Até 30 de setembro:** Prefeito envia projeto orçamentário à Câmara dos Vereadores;
- **Até o encerramento da sessão legislativa:** Câmara devolve o autógrafo para sanção do Prefeito, donde se infere que não pode o Legislativo rejeitar todo o projeto do Executivo.

Em sua missão pedagógica, este Tribunal sugere conteúdos que, segundo a lei e a boa técnica, remetem a uma adequada Lei Orçamentária Anual. Eis o Comunicado 29/2010:



**COMUNICADO SDG nº29, de 2010**

**O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Quanto à recomendação de margem orçamentária moderada para créditos suplementares, deve o leitor remeter-se aos comentários que se fará no próximo item desta Cartilha; o 7.1.3.1.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.
6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.
7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.
8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).
9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).
10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).
11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.
12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para receptionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).
13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.
14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.

SDG, 6 de agosto de 2010

SÉRGIO CIQUERA ROSSI  
SECRETÁRIO DIRETOR GERAL

**7.1.3.1. A BOA TÉCNICA E A MODERADA MARGEM PARA CRÉDITOS SUPLEMENTARES**

Quanto ao item 3 do sobredito Comunicado, recomendou-se percentual moderado de margem orçamentária, sendo esta a prévia e genérica autorização, na lei de orçamento, para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da Constituição).

Tal comedimento prende-se ao fato de a realidade mostrar elevadas margens orçamentárias, superiores, às vezes, a 70% do orçamento total; isso, enquanto a inflação não supera a casa dos 5%. Eis um “cheque em branco” que dá a Câmara à Prefeitura, a desestimular e, muito, a produção de bons orçamentos.

Sob aquela possibilidade excessiva, poderia o Alcaide assim pensar: “*se posso modificar, como quero, o orçamento, por que então elaborar, de pronto, um eficiente projeto, sujeito a emendas e alterações dos Vereadores, inviabilizando minhas futuras decisões de novas obras e serviços*”.

Em nível elevado, aquela prévia concessão descaracteriza a função da Edilidade, abrindo portas para o déficit orçamentário e, dele decorrente, o aumento da dívida pública.

Ressalte-se que, no Comunicado, limitou-se este Tribunal ao campo da recomendação, jamais determinando o tal percentual não excessivo de modificação unilateral do orçamento. E nem poderia ser diferente, visto que, para isso, a Constituição (art. 165, § 8º) e a Lei nº 4.320 (art. 7º, I) não opõem qualquer teto, seja nominal ou percentual.

### 7.1.3.2. RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL QUANTO AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Na análise dos instrumentos orçamentários, tem feito esta Corte recomendações como as que seguem:

1. O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem estabelecer, por programa de governo, custos estimados e metas físicas.
2. Os programas governamentais devem ser melhor previstos, evitando-se elevada modificação do orçamento, quer mediante créditos adicionais ou por meio de transposições, transferências e remanejamentos.
3. Deve ser moderada, próxima à inflação do ano seguinte, a margem orçamentária para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da CF).
4. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estar municiada dos anexos de metas e riscos fiscais (*art. 4º, § 1º a 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal*).
5. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve evidenciar critérios objetivos para limitação de empenho, caso haja queda na receita estimada (*art. 4º, I, “b” da LRF*).
6. A Lei de Diretrizes Orçamentárias precisa enunciar objetivas condições para subvencionar entidades do terceiro setor (*art. 4º, I, “f” da LRF*).
7. A Lei Orçamentária Anual deve abranger todas as entidades públicas do Município, atendendo ao princípio orçamentário da unidade (*art. 165, § 5º, I da CF*).
8. Oriundos da participação popular (art. 48, LRF), as obras e outros projetos devem se individualizar na Lei Orçamentária Anual, em específicas categorias programáticas.
9. A transposição, transferência e remanejamento devem estar precedidos de lei específica (art. 167, VI da CF).
10. A Lei Orçamentária Anual precisa detalhar-se até o elemento de despesa (*art. 15 da Lei nº. 4.320, de 1964*); aliás foi isso objeto dos seguintes Comunicados:

#### **COMUNICADO SDG N.º 20/2006**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, em atendimento ao Princípio da Transparência da Gestão Fiscal Responsável, a discriminação da despesa na Lei do Orçamento deverá ser feita, no mínimo, por elementos econômicos, conforme determina o artigo 15 da Lei Federal n.º 4.320/64 e não até a modalidade de aplicação.*

*SDG, 23 de junho de 2006.*

**SÉRGIO CIQUERA ROSSI**  
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL



**COMUNICADO SDG nº 24, de 2011**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na sua missão de orientar seus jurisdicionados, alerta sobre a necessidade de observância aos seguintes dispositivos constitucionais e legais:*

.....

.....

*4-Ante a existência de passivos judiciais, a lei orçamentária individualizará a necessária dotação no elemento de despesa "Sentenças Judiciais". Sem essa explícita previsão, o art. 100, § 6º da Constituição indica sequestro da quantia suficiente.*

*SDG, 3 de agosto de 2011*

*SÉRGIO CIQUERA ROSSI  
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL*

## 7.2. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO

Mediante abertura de processo específico, o Tribunal de Contas verifica a legalidade dos atos de admissão de pessoal, exceto os relacionados a cargos em comissão (*art. 71, III da CF*).

A contratação por tempo determinado é prática que, na Administração Pública, orienta-se pelo art. 37, IX da Constituição e, portanto, às seguintes condições:

- Previsão em lei local, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (*art. 61, §1º, II, "a" da CF*).
- Tempo determinado.
- Excepcionalidade do interesse público, ou seja, ocorrência de fato imprevisível que exija pronta resposta da Administração (*ex.: vacância, por falecimento, de cargo ou emprego absolutamente essencial*).

Frente aos princípios da igualdade, impessoalidade e publicidade e do pressuposto de que deve o Estado servir-se dos mais aptos, o concurso é regra básica para ingresso no serviço público (*art. 37, II da CF*).

Sob tal fundamento constitucional, este Tribunal, em junho de 2004, baixou *Deliberação*, para a qual, salvo casos totalmente emergenciais, a admissão temporária deve acontecer mediante processo seletivo:

**Processo TC - A - 15.248/026/04**

*ASSUNTO: Admissão de Pessoal por prazo determinado*

*CONCLUSÃO: "A admissão de pessoal por prazo determinado para atendimento de situação de excepcional interesse público, **deve, sempre, ser precedida de processo seletivo**, salvo os casos de comprovada emergência que impeçam sua realização.*

*As leis municipais deverão ser ajustadas à regra do inciso II, do art. 37, da CF"*

*SESSÃO: 16-06-04 PUBLICAÇÃO: 01/07-04*

De fato, mesmo sob a premência de situações atípicas, pode o dirigente legislativo realizar, em pouco tempo e sob critérios objetivos, procedimento de escolha simplificado.

Mesmo realizado o processo seletivo, esta Corte vem negando registro a sucessivos contratos para a mesma função; assim é porque a repetição descaracteriza a indispensável temporariedade da contratação (TC 1843/010/06).

Contratados por tempo determinado, os servidores vinculam-se ao regime geral de previdência (INSS); nunca ao regime próprio de aposentadorias e pensões (art. 40, § 13 da CF).

Interessante enfatizar que, em toda e qualquer admissão de pessoal, permanente ou temporária, precisa a Câmara observar se a taxa da despesa laboral não ultrapassou o chamado limite prudencial.

De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe uma barreira cautelar, prudencial, contra o gasto de pessoal; equivale a 95% do teto camarário de 6,0%, ou seja, 5,7% da receita corrente líquida ( $6\% \times 0,95 = 5,7\%$ )<sup>15</sup>.

Superada aquela taxa prudencial, fica impedido o órgão legislativo de aumentar sua despesa de pessoal, a menos que compareçam exceções ditas na LRF, que, no caso da Câmara são: a *revisão geral anual do art. 37, X da CF; contratação de horas extras sob as hipóteses previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.*

### 7.3. LICITAÇÕES E CONTRATOS

De modo geral, tem verificado esta Corte os seguintes desacertos na formalização de licitações e contratos administrativos:

- Editais com cláusulas restritivas que afastam concorrentes, entre as quais o excesso de exigências documentais; o excesso de detalhes na descrição do objeto; a exigência de certificações de qualidade. No caso, as *Súmulas nºs. 14 a 30 desta Corte* bem exemplificam várias situações de restritividade (*vide www.tce.sp.gov.br*);
- Objeto da licitação mal definido;
- Expedição de Convites sempre para os mesmos proponentes;
- Convites preenchidos por empresas inexistentes;
- Elevado nível de dispensas e inexigibilidades, a indicar desvio do constitucional princípio da licitação;
- Subavaliação da proposta de preços, para, em momento seguinte, lograr-se aditamentos contratuais;
- Contratação direta por emergência não caracterizada;
- Deficiente pesquisa de preços;
- Fracionamento licitatório;
- E, no tocante à criação, expansão e aprimoramento da ação governamental, a falta das cautelas comentadas no próximo item desta Cartilha (art. 16 da LRF).

Há de se atentar, também que, contratos de maior vulto devem ser remetidos para análise mais detalhada desta Corte:

#### **Comunicado SDG nº 01/2012**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA a todos os órgãos jurisdicionados que, em decorrência da correção anual pela variação da UFESP, e consoante previsto nas Instruções nºs 01 e 02/2008, os valores atualizados de remessa de ajustes a esta Corte, vigentes para o exercício de 2012, são os seguintes: R\$ 3.491.000,00 para os contratos ou atos jurídicos análogos de obras e serviços de engenharia e R\$ 1.746.000,00 para os de compras e demais serviços, bem como para os contratos de gestão, termos de parceria e convênios.*

*SDG, 09 de janeiro de 2012*

*SÉRGIO DE CASTRO JR.*

*SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL SUBSTITUTO*

*Data de Publicação: 10/01/2012*

<sup>15</sup> Parágrafo único, art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 7.4. CAUTELAS FISCAIS NOS CONTRATOS RELATIVOS À CRIAÇÃO, EXPANSÃO OU APRIMORAMENTO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL – ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A construção da sede da Câmara, a informatização do processo legislativo ou da Contabilidade, tais ações têm a ver com *criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental*; os gastos daí vindos, em sua fase inicial, oneram categoria orçamentária denominada *projeto*.

De acordo com o art. 16 da LRF, a *criação, expansão ou aprimoramento da ação de governo* requer que o ordenador da despesa <sup>16</sup> faça certas anotações no processo que abriga a licitação ou contratação direta (*dispensa/inexigibilidade*); são elas <sup>17</sup>:

- *Estimativa de impacto sobre duas variáveis fiscais: o orçamento e a disponibilidade de caixa;*
- *Declaração atestando que a nova despesa conta com saldo de dotação e de firme e consistente expectativa de suporte financeiro e mais: tal iniciativa se conforma às orientações do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, instrumentos que podem ser legalmente aditados ao longo dos períodos em que são executados.*

Na omissão desses procedimentos, o gasto, a teor do art. 15 da LRF, é tido não autorizado, irregular e lesivo ao patrimônio público, havendo, em decorrência disso, tipificação penal (*art. 359-D da Lei de Crimes Fiscais: “Ordenação de despesa não autorizada por lei – reclusão de 1 a 4 anos”*).

#### 7.5. AS DISPENSAS LICITATÓRIAS POR VALOR (ART. 24, I E II DA LEI Nº. 8.666, DE 1993)

Em tais casos, recomenda-se que a correlata documentação esteja assim formalizada:

- Autorização do ordenador da despesa;
- Comprovantes da prévia cotação de preços (*fac-símile; cópia de mensagem eletrônica – e-mail; entre outras formas*);
- Original da *Nota de Empenho*, assinada pelo ordenador da despesa (*artigo 58 da Lei nº. 4.320, de 1964*);
- Documentação comprobatória do gasto (*originais das notas fiscais* <sup>18</sup> *ou recibos de serviços*);
- Atestação do recebimento de bens, serviços e obras, tal qual segue:
  1. O responsável pela liquidação deve estar claramente identificado, mediante aposição de carimbo que revele nome e número de documento oficial (*RG ou registro funcional*);
  2. Os recibos de serviços devem bem identificar o prestador, mediante os seguintes elementos: *nome, endereço, RG, CPF, nº. de inscrição no INSS, nº. de inscrição no ISS*;
  3. As obras e serviços de engenharia serão apenas recebidos por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado (*art. 73, I, “b” da Lei nº. 8.666, de 1993*);
  4. Ordem de pagamento cancelada pelo ordenador da despesa (*art. 64 da Lei nº. 4.320, de 1964*).

#### 7.6. TESOURARIA

Quanto a esse setor, nossas recomendações têm alcançado as seguintes falhas de gestão:

- Disponibilidade de caixa depositada em bancos privados (*art. 164, § 3º da CF*).
- Existência de vales antigos;
- Pagamentos sem o prévio empenho;

<sup>16</sup> Nos moldes do Decreto-lei nº 200, de 1967 (art. 80, § 1º), ordenador da despesa é quem autoriza empenhos e ordens de pagamento. No caso da Câmara de Vereadores, o Presidente da Mesa reproduzirá estudo de impacto realizado pela Prefeitura.

<sup>17</sup> Vide modelo no Anexo 1 deste Manual.

<sup>18</sup> Segundo o PROTOCOLO ICMS 10, DE 18 DE ABRIL DE 2007, inúmeras atividades devem necessariamente emitir a Nota Fiscal Eletrônica – NF-e.

- Não cumprimento à cronologia dos pagamentos;
- Falta de segregação de funções, sobretudo com a Contabilidade.

## 7.7. BENS DE CARÁTER PERMANENTE

Quanto a esse setor, nossas recomendações alcançam as seguintes falhas:

- Falta de inventário físico periódico;
- Inexistência de termos de transferência;
- Falta de averbação no Registro de Imóveis de novas construções e/ou ampliações;
- Ausência do termo de responsabilidade pelos bens patrimoniais;
- Falta de plaquetas de identificação;
- Falta da ata de transmissão e recebimento do patrimônio na troca de mandato;
- Falta de cobertura de seguro.

## 8. BIBLIOGRAFIA

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 2006.

MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*, Rio de Janeiro, IBAM, 2001.

NUNES, Moacyr de Araújo. *Manual de Orçamento e Contabilidade Pública*, São Paulo, CEPAM, 1993.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Manual Prático das Licitações*, São Paulo, Saraiva, 7ª. edição, 2008.

SANTANA, Jair Eduardo. *Subsídios de Agentes Políticos Municipais*, Belo Horizonte, Fórum, 2004.

TOLEDO JR., Flavio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo*, Editora NDJ, São Paulo, 3ª. edição, 2005.

TOLEDO JR., Flavio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. *A Lei 4.320 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Editora NDJ, São Paulo, 2005.

## 9. ANEXO

### ANEXO 1 - DESPACHO-PADRÃO – ATENDIMENTO AO ARTIGO 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – PUBLICADO NO DOE, DE 13 DE SETEMBRO DE 2006

**DOE 13/09/2006**

**COMUNICADO SDG nº 28/2006**

O Tribunal de Contas do Estado recomenda aos responsáveis pelos órgãos jurisdicionados que o despacho referido no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal contenha as informações que integram o MODELO abaixo proposto.

**Modelo de despacho do Ordenador da Despesa -**

**Atendimento ao art.16 da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Na qualidade de ordenador da despesa, declaro que o presente gasto dispõe de suficiente dotação e de firme e consistente expectativa de suporte de caixa. conformando-se às orientações do Plano Plurianual e da Lei de

Diretrizes Orçamentárias, motivo pelo qual, às fls. ...., faço encartar cópia do respectivo trecho desses instrumentos orçamentários do Município.

Em seguida, estimo o impacto trienal da despesa, nisso também considerando sua eventual e posterior operação:

**Valor da despesa no 1º exercício.....** .R\$

Impacto % sobre o Orçamento do 1º exercício... %

Impacto % sobre o Caixa do 1º exercício..... %

**Valor da despesa no 2º exercício.....** .R\$

Impacto % sobre o Orçamento do 2º exercício..... %

Impacto % sobre o Caixa do 2º exercício..... %

**Valor da despesa no 3º exercício.....** .R\$

Impacto % sobre o Orçamento do 3º exercício..... %

Impacto % sobre o Caixa do 3º exercício..... %

**Data,**

**Nome, Cargo e Assinatura do Ordenador da Despesa**

SDG, 12 de setembro de 2006.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

Secretário-Diretor Geral

