

Processo nº:	TC- 5225.989.23-5
Câmara Municipal:	Mairinque
Presidente(a):	Roberto Wagner Simão Ierck
Exercício:	2023
Matéria:	Contas Anuais

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Em exame, nos termos do artigo 71, II, da Constituição Federal, artigo 33, II, da Constituição Estadual, e artigo 2º, III, da Lei Complementar Estadual 709/1993, julgamento das contas em epígrafe.

Preliminarmente, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”¹:

CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE	
População	50.027
Nº de Vereadores	13
Gasto Total	R\$ 6.397.408,71
Gasto <i>per capita</i>	R\$ 127,88

A partir das informações do relatório conclusivo da Fiscalização (evento 14.19), de serem destacados os resultados do quadro a seguir:

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
PLANEJAMENTO	PARCIALMENTE REGULAR
CONTROLE INTERNO	PARCIALMENTE REGULAR
ENCARGOS - Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
ENCARGOS - Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	PREJUDICADO
LIMITES FINANCEIROS CONSTITUCIONAIS - Atendido o limite da despesa total?	SIM
LIMITES FINANCEIROS CONSTITUCIONAIS - Atendido o limite percentual para a folha de pagamento?	SIM
LRF - Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	2,24%
SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM

¹ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>.



SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - Atendido o limite constitucional da despesa total com remuneração dos edis?	NÃO
SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada?	NÃO
SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - Pagamento de Sessões Extraordinárias?	NÃO

Registra-se, por oportuno, a situação dos últimos demonstrativos da Edilidade:

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2022	4991.989.22-9	Regulares com ressalvas	21/05/2024
2021	6655.989.20-0	Irregulares	22/05/2023
2020	3960.989.20-0	Regulares com ressalvas	16/10/2023

Observada a conformidade da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e considerando as justificativas ofertadas pela Origem (eventos 62,70, 90), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos pelas razões a seguir expostas.

Extraí-se do Relatório da Fiscalização o **reincidente superdimensionamento do orçamento legislativo**, com elevada devolução de R\$ 1.769.505,59 – equivalente a 21,57% dos duodécimos recebidos –, em afronta ao artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c artigo 30 da Lei Federal nº 4.320/64 (evento 14.19, fls. 05/06). Quadro a seguir demonstra as excessivas restituições de duodécimos para o Executivo operadas nos últimos exercícios:

Ano	2020		2021		2022		2023	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Previsão Final (A)	R\$ 8.998.280,00		R\$ 7.347.200,00		R\$ 7.347.200,00		R\$ 7.725.000,00	
Repassados (Bruto) (B)	R\$ 8.998.000,00	100,00%	R\$ 7.347.200,00	100,00%	R\$ 5.104.498,81	69,48%	R\$ 7.725.000,00	100,00%
Saldo do ex. anterior (C)					R\$ 2.245.952,21	44,00%	R\$ 477.557,30	6,18%
Total disp. (D=B+C)	R\$ 8.998.000,00	100,00%	R\$ 7.347.200,00	100,00%	R\$ 7.350.451,02	100,04%	R\$ 8.202.557,30	106,18%
Resultado (E=D-A)	-R\$ 290,00	0,00%	R\$ -		R\$ 3.251,02	0,04%	R\$ 477.557,30	6,18%
Devolução (ref. D)	R\$ 906.471,68	12,95%	R\$ 100.000,00	1,36%	R\$ 1.123.035,21	15,28%	R\$ 1.769.505,59	21,57%
Saldo p/ ex. seg. (ref. D)			R\$ 2.245.952,21	30,57%	R\$ 477.557,30	6,50%	R\$ -	0,00%
Previsão Inicial para o ex. 2024 R\$ 8.100.280,00								

A previsão de receitas acima da real necessidade de recursos para consecução da atividade legislativa denota falhas de planejamento, e inobservância a princípios e prescrições legais basilares da boa gestão pública. O cenário se agrava diante da restituição de valores aos cofres municipais apenas ao final da competência, o que inviabiliza à Chefia do Executivo o redirecionamento de verbas para fazer frente a eventuais demandas locais supervenientes.

Tendo em conta a restituição de 15,28% dos duodécimos recebidos no exercício anterior (R\$ 1.123.035,21), em 2023 houve aumento de R\$ 646.470,38 no importe devolvido, ou seja, na quantia que deixou de ser investida em favor dos munícipes, parcela que pode crescer em 2024 face ao indicativo de elevação do orçamento previsto em R\$ 375.280,00.

É crucial avaliar a apuração dos índices constitucionais sob o prisma das elevadas devoluções, visto que a superestimativa orçamentária afeta diretamente o percentual de gastos com a Folha de Pagamentos, sob o limite de 70% da receita legislativa (artigo 29-A, §1º, da CF - § 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). Imperioso enfatizar que apenas um orçamento que reflita a necessidade real de recursos do Legislativo possibilitará a análise correta do cumprimento dessa exigência constitucional.

Com efeito, ao subtrair o total de R\$ 1.769.505,59 devolvido ao erário municipal, observa-se que o índice da Folha de Pagamentos (gasto total de R\$ 3.752.260,44; evento 14.19, fl. 07) **salta de 55,46% para 75,10% da despesa camarária** (R\$ 4.996.149,25). O percentual resultante desborda substancialmente o teto de 70%, em evidência de que **a prática frequente de inflar o orçamento legislativo constitui manobra para burla do comando constitucional, o que motiva juízo de reprovação às contas.**

Anote-se que tal abordagem constou de advertência e alerta exarados aos balanços de 2020 da Edilidade (TC-3960.989.20-0), nos seguintes termos:

“No tocante à devolução de duodécimos, considero, por ora, ser possível afastar a ocorrência, em consonância com a jurisprudência desta Corte.

Porém, em face da expressiva devolução que se deu, não por economia, mas por repasses duodecimais que suplantaram excessivamente as necessidades financeiras do Legislativo, **advirto ao gestor para que avalie, com maior rigor, sua programação orçamentária, ajustando-a às reais necessidades**



da atividade camarária, com observância dos artigos 30 da Lei Federal nº 4.320/64 e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe o **alerta**, portanto, que a **reincidência ou a caracterização de superestimava de receita com o intuito de aumentar, artificialmente, o limite de gastos, pode comprometer o julgamento de contas futuras.**” (g.n.)

(Segunda Câmara, Sessão de 29/08/2023. Trânsito em Julgado 16/10/2023).

Igualmente de ser reprovada é a **concessão de revisão geral anual a Vereadores e ao Presidente da Câmara Legislativa** (evento 14.19), operada nos termos da Lei Municipal nº 4.146/2023, **com acréscimo de 39,89% aos subsídios dos parlamentares.**

Em primeiro plano, há que as razões trazidas pela defesa (evento 62.1) não elidem a afronta ao princípio da anterioridade disciplinado no artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, o qual estabelece a imutabilidade dos subsídios dos Edis que, fixados em cada legislatura para a legislatura subsequente, não comportam alterações no decorrer do mandato eletivo.

Esse é o entendimento firmado em reiteradas decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que vem declarando a inconstitucionalidade de leis municipais concessoiras de revisão geral aos membros parlamentares, tais como as ADIs nºs 0275889-59.2012.8.26.0000; 0047613-65.2013.8.26.0000; 0183183-23.2013.8.26.0000; 2258527-05.2015.8.26.0000; 2274075-70.2015.8.26.0000; 2137220-16.2017.8.26.0000; 2205077-45.2018.8.26.0000; 2219432-60.2018.8.26.0000; 2205857-48.2019.8.26.0000; 2135817-41.2019.8.26.0000; 2113634-71.2022.8.26.0000; 2113430-27.2022.8.26.0000; 2293702-79.2023.8.26.0000, esta última com certificação de trânsito em julgado em 06/09/2024.

Em mesmo sentido já decidiu o E. Supremo Tribunal Federal na apreciação do Recurso Extraordinário nº 597.725/SP², quando ratificou a condenação por improbidade administrativa de Vereadores do município de Guariba que incorreram em locupletamento ilícito por aprovação de RGA sobre seus próprios subsídios. *In verbis*:

[...]

² <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=99247952&ext=.pdf>



O acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que assentou ser aplicável também aos municípios o art. 29, inc. V, da Constituição da República.

[...] Pelo exposto, nego seguimento a este recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). (STF, RE 597.725 / SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 17.09.2012)

Ademais, em decisão da Suprema Corte proferida no RE nº 1.249.745, publicada em 03/06/2020, foi ampliado o alcance da vedação aos subsídios de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais:

Encontra-se **pacificado nesta Corte** o entendimento segundo o qual a remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, **Vereador** e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do que disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, **deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação** (art. 37, X e XI), sendo-lhe vedada a vinculação à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos (art. 37, XIII). (g.n.)

[...] Na espécie, ao declarar constitucional a Lei 2.315/2019, do Município de Água da Prata, referente à possibilidade de revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários municipais, o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, razão pela qual, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário, para julgar procedente a ação.

Por todo exposto, inobstante a continuidade dos debates relacionados ao Tema 1192³, de repercussão geral, no E. Supremo Tribunal Federal, o *Parquet* de Contas reafirma, com a devida vênia, integralmente a posição já externada nos balanços de 2022 do Legislativo de Coronel Macedo (TC-4465.989.22, evento 76.1), sob o intento de harmonizar o quanto já decidido com a atuação desta Corte, de modo que o julgamento a ser proferido não se distancie da prevalente interpretação das instâncias judiciais.

De outro giro, a transgressão à anterioridade se agrava em razão do **percentual de 39,89% outorgado a título de RGA**, nos termos da lei autorizadora (LM 4146/2023; eventos 14.11 e 14.12), correspondente à recomposição inflacionária dos períodos entre janeiro de 2017 e janeiro de 2023, em março de 2023, à proporção de 2,62% - 2017; 3% - 2018; 5,46% - 2019; 5,19% - 2020; 11,50% - 2022, e 7% - 2023.

³ STF. TEMA 1192 - Constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura (*Leading Case*: RE 13444400).

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6248748&numeroProcesso=1344400&classeProcesso=RE&numeroTema=1192>



O responsável arrazoa sobre o amparo legal, a identidade entre índices e datas em relação a servidores municipais e agentes políticos do Executivo, e o intento de reposição de perdas monetárias, noticiando a suspensão de pagamentos a partir de 11 de setembro de 2024, nos termos do Ato da Mesa 04/2024 (evento 62.1, fls. 07/18). Entretanto, tais justificativas não elidem o expressivo aumento real a um só tempo aplicado aos subsídios dos parlamentares, que totalizaram, segundo a Fiscalização – que considerou o percentual de 7% relativo a 2023 – valores pagos a maior no importe de R\$ 284.005,15 (evento 14.19, fls. 11/12), panorama de prejuízo aos cofres municipais, sob demanda de reparação, que não se altera com a notícia de cessação das outorgas.

Vale lembrar o entendimento consolidado por este Tribunal de Contas no Manual “Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais”⁴, a teor do qual a Revisão Geral Anual “*deve apenas cobrir a perda inflacionária dos 12 (doze) últimos meses, segundo oscilação do índice determinado na lei autorizativa*”. Ademais, o índice de 5,19% relativo à RGA 2020 buscou contornar barreira legal vigente naquele período, implicando em ofensa indireta à vedação contida na Lei Complementar nº 173/2020, reconhecida em Consulta⁵ por este Tribunal de Contas de São Paulo.

Assim, ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, III, alínea ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar) e aplicação de **multa**, conforme artigos 36, parágrafo único, e 104, I e II, todos da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – previsão de duodécimos acima das reais necessidades do Legislativo, cuja devolução de recursos representou 21,57% do total recebido, em ofensa ao artigo 12 da LRF e ao artigo 30 da Lei Federal nº 4.320/64; (REINCIDÊNCIA)
2. **Item B.3.2** – gasto de 75,10% da sua receita com folha de pagamento, em inobservância do percentual de 70 % previsto no artigo 29-A, §1º, da Constituição Federal;
3. **Item B.5.2** – concessão indevida de Revisão Geral Anual (RGA) aos Vereadores, em afronta ao princípio da anterioridade, com aplicação de aumento real decorrente do índice de 39,89% adotado;

⁴ Publicado em 24/01/2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-municipais>
⁵ TC-016605.989.20-1 e outros. Sessão de 25/11/2020. Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Renato Martins Costa.



4. **Item B.5.2.4** – pagamentos a maior aos agentes políticos, por aplicação de RGA com percentuais acumulados (janeiro /2017 a janeiro /2023, em março 2023) em prejuízo aos cofres municipais sob demanda de recomposição.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal, art. 33, X, da Constituição Estadual e art. 2º, inc. XIII, da Lei Complementar Estadual 709/1993) e aprimore a gestão da Vereança nos seguintes pontos:

1. **Item A.1.1, A.1.2** – promova a efetiva participação popular nos processos de elaboração e debate do orçamento municipal, e proceda ao criterioso acompanhamento da implantação e da execução e de políticas públicas e ações governamentais;
2. **Item A.1.1, A.2** – aprimore a atividade legislativa no que se refere à elaboração dos planejamentos de programas e ações da Câmara Municipal bem assim do Orçamento Municipal, tendo em conta a criteriosa definição de objetivos, metas e indicadores claros e que possibilitem a efetiva análise de resultados das políticas públicas e das ações governamentais, em fiel observância dos princípios da transparência e do planejamento postulados no artigo 1º, §1º, c.c. artigo 50, §3º, da LRF;
3. **Item A.3** – promova a efetiva atuação do Sistema de Controle Interno, atendo-se às orientações do Manual “Controle Interno” da Corte de Contas⁶ e ao fiel cumprimento do disposto nos artigos 30, 70 e 74 da Constituição Federal;
4. **Item B.1.1** – proceda à devolução de duodécimos em periodicidade mensal ou bimestral, consoante disposto no Comunicado SDG nº 26/2023;
5. **Item E.3** – cumpra as orientações e deliberações do Tribunal de Contas.

São Paulo, 28 de fevereiro de 2025.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/75

⁶ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf>