

19-04-22

AMFS

114 TC-003711.989.20-2

Câmara Municipal: Uchoa.

Exercício: 2020.

Presidente: Jurandir Ferrarezi.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. ATENDIMENTO DOS PRINCIPAIS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. PRESTAÇÃO HABITUAL DE HORAS EXTRAS. GRATIFICAÇÃO POR EXERCÍCIO DE FUNÇÃO. ATRIBUIÇÕES NÃO DEFINIDAS. COMPROVAÇÃO DEFICIENTE DO DESEMPENHO. QUESTÕES A SEREM CORRIGIDAS. REGULARIDADE, COM RESSALVAS E DETERMINAÇÕES.

CÂMARA MUNICIPAL DE: UCHOA	População:	10.151
Título	Situação	Ref.
Despesa Total – CF. art. 29-A (3,5 a 7% sobre a receita do ano anterior-RTA)	6,66%	7%
Despesa com folha de pagamento – CF. art. 29-A, § 1º	62,23%	70%
Despesa com pessoal e reflexos – LRF art. 20, III, “a” (RCL)	3,20%	6%
Subsídios dos Agentes Políticos (Presidente) - CF. art. 29, VI (20 a 75% do subsídio dos Deputados Estaduais)	18,07%	20%
Quantidade de Vereadores – CF. art. 29, IV	9	9
Mapa das Câmaras	Situação	Mediana
Despesa liquidada com pessoal e custeio per capita	R\$ 158,21	R\$ 150,63
Relação percentual da despesa sobre a receita própria	25,35%	38,40%
Outros Indicadores		
Duodécimos recebidos	R\$ 1.690.000,00	
Execução Orçamentária – relação percentual dos duodécimos devolvidos sobre o valor dos repasses financeiros recebidos	R\$ 64.851,78	3,84%
Na hipótese de superestimativa de receitas, o gasto com folha de pagamento superaria o limite de 70% definido no art. 29-A, § 1º da CF?	NÃO O índice atingiria 64,71%	
Demais Apontamentos		
Recolhimento dos encargos sociais	Em ordem	
Repasse de duodécimos	Sem atrasos/Em ordem	
Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada	Não	
Pagamento de sessões extraordinárias	Não	
Quadro de Pessoal – Relação população/vagas providas	1.450,14	
Quadro de Pessoal – Relação quadro comissionado/vereador	0,11	

ATJ – Sem manifestação	MPC – Regularidade
-------------------------------	---------------------------

1. RELATÓRIO

1.1 Em exame, as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE UCHOA**, exercício de **2020**.

1.2 A **Fiscalização**, após a inspeção efetuada remotamente (evento 12.29), em razão das limitações de locomoção causadas pela pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), apontou as seguintes ocorrências:

a) Planejamento das Políticas Públicas: as audiências públicas para discussão da LDO e LOA foram realizadas em dias úteis, o que inviabiliza a participação daqueles que trabalham, em descumprimento ao artigo 48, § 1º, inciso I, da LRF.

b) Quadro de Pessoal¹: o cargo de Chefe de Gabinete, extinto em 2019, permanece no Quadro de Pessoal enviado ao Sistema Audep.

c) Encargos: embora tenha adimplido o recolhimento dos encargos sociais, a Câmara recolheu aportes para equacionamento do déficit atuarial do RPPS em valor inferior ao estabelecido em Decreto.

d) Horas Extras Habituais: pagamento de horas extraordinárias de forma frequente, durante todo o exercício.

e) Gratificações por Exercício de Função: foram pagas gratificações a servidores sem circunstância de excepcionalidade, contrariamente à jurisprudência desta Corte.

f) Mapa das Câmaras do Tribunal de Contas: comparada com outras 30 Câmaras de municípios similares, a Edilidade de Uchoa possui custo *per capita* maior que 29 delas.

¹

Natureza do cargo/emprego	Quant. Total de Vagas		Vagas Providas		Vagas Não Providas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Efetivos	8	8	6	6	2	2
Em comissão	2	2	1	1	1	1
Total	10	10	7	7	3	3
Temporários	2019		2020		Em 31.12 do 2020	
Nº de contratados						

g) Cumprimento de Determinações Constitucionais e Legais Relacionadas à Transparência: até a data da inspeção, a Câmara não publicava em seu site: Relatório de Gestão Fiscal do exercício 2020; leis municipais; planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias atuais; balancetes de receitas e despesas; diárias e passagens por nome do favorecido; atas das sessões legislativas; pareceres do Tribunal de Contas sobre as contas do Executivo, tampouco sobre suas próprias contas.

h) Julgamento das Contas do Poder Executivo: a Câmara não julgou, no prazo de 60 dias, as contas do Executivo referentes ao exercício 2018, descumprindo o próprio Regimento Interno, artigo 218, e a Lei Orgânica Municipal, artigo 31, § 2º.

1.3 A **Câmara Municipal de Uchoa**, representada por seu Presidente Marcos Rogério da Conceição (biênio 2021-2022), apresentou justificativas e documentos (eventos 20.1/20.13), sustentando, em síntese, o seguinte:

a) Planejamento das Políticas Públicas: asseverou que a Lei de Responsabilidade Fiscal não determina os dias e horários de realização das audiências públicas, da mesma forma que o Comunicado SDG nº 14/2020, cuja orientação foi seguida pela Câmara, que promoveu virtualmente os debates, disponibilizando à população canais de comunicação para o envio antecipado de eventuais questionamentos sobre as leis orçamentárias. Comunicou que, ciente do apontamento, realizará as audiências públicas em dias e horários a possibilitar maior participação popular.

b) Quadro de Pessoal: informou que foi corrigido o quadro de pessoal.

c) Encargos: ressaltou que a Câmara se utiliza dos dados fornecidos pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Uchoa para os recolhimentos, informando o efetivo pagamento das diferenças identificadas.

d) Horas Extras Habituais: destacou que o pagamento de horas extras ocorreu somente a dois servidores, que prestaram serviços além de sua carga horária para atender às necessidades da Câmara, devidamente

justificadas e autorizadas pela Chefia. Anunciou que os pagamentos da espécie foram suspensos a partir de 2021, como medida de contenção de despesas.

e) Gratificações por Exercício de Função: ponderou que as atividades do ouvidor legislativo foram bem delimitadas em lei complementar e justificam o pagamento de gratificação, diante da complexidade e responsabilidade das funções, arrazoando que a redução do atendimento presencial se deu em razão da pandemia de Covid-19, existindo registros em e-mails, que não foram solicitados pela Fiscalização.

A respeito das gratificações de funções de controlador interno, coordenador de patrimônio, coordenador de materiais e insumos e coordenador de sistema de informação ao cidadão (ESIC), alegou se tratar de funções especiais e complexas, previstas em lei, que ultrapassam as atribuições do servidor e devem ser gratificadas.

Justificou que a pandemia repercutiu na movimentação do ESIC, entretanto, o servidor responsável tem o dever de alimentar frequentemente todo o sistema informatizado, além de estar disponível para responder às solicitações via sistema, em qualquer número que ocorram.

f) Mapa das Câmaras do Tribunal de Contas: consignou o atendimento ao limite do gasto com folha de pagamento, afirmando que recebe repasse inferior ao garantido constitucionalmente e, por esse motivo, não possui a segunda maior despesa com pessoal e custeio.

Não obstante, noticiou que a Casa de Leis passou a adotar medidas de contenção de despesas, a partir do exercício de 2021.

g) Cumprimento de Determinações Constitucionais e Legais Relacionadas à Transparência: assinalou estranheza com o apontamento, assegurando que todos os documentos descritos se encontram publicados no site oficial e são periodicamente atualizados pelo servidor responsável.

h) Julgamento das Contas do Poder Executivo: sustentou que, no momento da Fiscalização, aguardava-se a apresentação de defesa pelo interessado, cuja abertura de prazo ocorreu dentro do previsto na legislação

municipal pertinente.

1.4 O **Ministério Público de Contas**, entendendo que as contas não se encontram comprometidas pelas ocorrências constatadas, opinou pela **regularidade, com ressalvas**, dos demonstrativos (evento 32.1).

1.5 Contas anteriores:

2017: Regulares, encaminhando à Câmara as seguintes recomendações: adote medidas concretas para o funcionamento do Sistema de Controle Interno; alimente o Sistema Audep com dados fidedignos; atenda as recomendações deste Tribunal; evite a reincidência das impropriedades anotadas (TC-005977.989.16, Substituto de Conselheiro Relator Antonio Carlos dos Santos – trânsito em julgado em 21-08-19).

2018: Regulares, recomendando ao Legislativo que mantenha em curso a implementação das medidas noticiadas e adote as providências supletivas necessárias ao aperfeiçoamento do site oficial, de forma a alcançar o pleno enquadramento a todos os requisitos da Lei nº 12.527/11; observe à fidedignidade, oportunidade e tempestividade, tanto na escrituração quanto na transmissão dos dados ao Sistema Audep; assegure o atendimento e eficácia de todas as instruções, recomendações e determinações exaradas por este Tribunal (TC-005022.989.18, Relator Conselheiro Dimas Ramalho – trânsito em julgado em 11-12-20).

2019: Regulares, com ressalvas, recomendando à Câmara que aperfeiçoe o Sistema de Controle Interno, de modo a assegurar o exercício de seus fins institucionais; adote as providências necessárias para garantir a efetividade da transparência fiscal; avalie a necessidade de realização de trabalho em sobrejornada, a fim de legitimar o pagamento de horas extras (TC-005363.989.19, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes – trânsito em julgado em 10-02-21).

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Os autos (evento 14.12) informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 1.625.148,22, correspondente a 6,66% da receita tributária do exercício anterior do Município (R\$ 24.402.038,20), abaixo, portanto, dos 7% permitidos pelo artigo 29-A, I, da Constituição Federal, diante do número de habitantes (10.151).

A despesa com folha de pagamento, para os fins do § 1º desse dispositivo constitucional, foi de R\$ 1.051.656,11, equivalente a 62,23% da transferência total da Prefeitura (R\$ 1.690.000,00) e inferior ao limite máximo admitido de 70%.

O Legislativo despendeu com pessoal e reflexos a importância de R\$ 1.255.415,31, que representa 3,20% da receita corrente líquida do Município (R\$ 39.255.048,83).

Os subsídios dos agentes políticos foram fixados pela Lei Municipal nº 3.359/12²⁻³, não se verificando, no período, revisão geral anual, tampouco pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados.

O repasse de duodécimos, suficiente para suprir as despesas do Legislativo, transcorreu conforme previsto, cabendo restituição de R\$ 64.851,78 ao Executivo.

Os resultados econômico e patrimonial foram satisfatórios.

Quanto ao recolhimento a menor de encargos, embora a falha tenha sido saneada e a justificativa possa ser recepcionada, cabe **recomendar** ao Legislativo que observe fielmente os valores de aporte financeiro devidos ao RPPS, fixados por Decreto Municipal.

Igualmente podem ser acolhidas as justificativas ofertadas aos

² Cumpre notar que a fixação dos subsídios dos agentes políticos é ato *interna corporis*, pois trata de matéria de competência específica da Câmara. Destarte, a **Resolução** é a espécie legislativa apropriada para tal fim.

³ Fixados em R\$ 2.900,00 para os vereadores e em R\$ 3.300,00 para o Presidente da Câmara, atingiram os valores respectivos de R\$ 4.021,55 e R\$ 4.576,24, com as sucessivas revisões gerais anuais.

apontamentos no Planejamento das Políticas Públicas e no Quadro de Pessoal, porém, com **recomendações**, visando ao aperfeiçoamento da gestão.

Em relação ao juízo das contas do Poder Executivo, importa que a Edilidade dê cumprimento ao prazo estabelecido no artigo 218 do seu Regimento Interno, a contar do recebimento do parecer prévio deste Tribunal de Contas, o que também segue **recomendado**.

No que tange ao cumprimento de determinações constitucionais e legais relacionadas à Transparência, em que pese a alegada surpresa com as impropriedades anotadas, em breve visita ao *site* institucional verifica-se que as informações não são disponibilizadas de forma intuitiva, ou seja, não estão sinalizadas de maneira que o cidadão médio as localize sem dificuldades, cabendo **recomendar** à Edilidade que reavalie a estruturação do Portal Legislativo, com a finalidade de aprimorar sua transparência ativa e dar perfeito atendimento à Lei de Acesso à Informação.

Quanto ao Mapa das Câmaras, a UR-08 comparou o Legislativo em exame com as Câmaras de outros oito municípios e, também, em abordagem mais ampla, com outras 30 edilidades (evento 12.24). Nos cotejos, constatou que a Câmara de Uchoa apresentou a segunda maior despesa com pessoal e custeio, representando, o seu gasto *per capita*, 285% desse custo relativamente à Câmara de Torrinha, que teria o menor índice naquele estudo.

Na análise do Mapa das Câmaras, tendo em vista o conjunto de dados com valores bastante extremados entre os municípios, este Gabinete optou por encontrar a mediana das despesas liquidadas com pessoal e custeio *per capita*, estabelecendo também a mediana do percentual dessas despesas sobre a receita própria, adotando esta medida por considerá-la mais robusta e precisa que a média aritmética. Nesse modelo de observação, buscando o confronto mais adequado, as edilidades foram divididas por sua população⁴, à semelhança do inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal, resultando, para

⁴ À medida que o grupo se torna menor e mais homogêneo, a média aritmética parece ser medida mais adequada para as comparações.

o Estado de São Paulo, 13 grupos de Câmaras⁵.

O Poder Legislativo de Uchoa compõe o grupo com 330 Câmaras Municipais, aquele formado por municípios até 15.000 habitantes (alínea “a” do inciso IV do artigo 29 da CF), representando, portanto, a maior fatia das edilidades paulistas⁶. Neste conjunto, a mediana encontrada da despesa liquidada com pessoal e custeio *per capita* correspondeu a R\$ 150,63, sendo de 38,40% a mediana da relação percentual dessa despesa sobre a receita própria do Legislativo.

Sob essa perspectiva, os dispêndios *per capita* com pessoal da Edilidade de Uchoa não destoam tanto do conjunto (R\$ 158,21), embora já demonstrem o afastamento da média central, em direção ao agrupamento de Câmaras cujos gastos são os maiores do Estado.

É importante registrar que os dados do Mapa das Câmaras tanto permitem essas observações genéricas, quanto as mais específicas — como o fez a Fiscalização —, expondo adequadamente particularidades, extraídas de um enquadramento composto de referências similares. O fragmento utilizado pela UR-08 patenteia administrações mais enxutas, evidenciando o desvio da Casa de Leis uchoense, a permitir, por outro lado, que o Gestor atento corrija a conduta, tomando decisões compatíveis com o interesse público, a fim de lograr uma estrutura mais austera e eficiente.

Nesse sentido, **determino** que a prestação de horas extras habituais seja abolida no Legislativo, porquanto sua repetição revela ausência de fundamento fático para o pagamento, dado que a jornada adicional depende de caracterização temporária e excepcional. A medida anunciada, de que tais

⁵ Não havia, no exercício de 2020, Câmaras Municipais no Estado de São Paulo que pudessem ser enquadradas nas alíneas “l” e “m” do inciso IV do artigo 29 da CF (entre 900.000 e de até 1.050.000 e de mais de 1.050.000 até 1.200.000 habitantes).

⁶ Quantitativo de Câmaras em cada grupo em 2020 – artigo 29, IV, alíneas “a” a “j”:

- até 15.000 habitantes: 330
- de 15.001 a 30.000: 112
- de 30.001 a 50.000: 62
- de 50.001 a 80.000: 45
- de 80.001 a 120.000: 24
- de 120.001 a 160.000: 21
- de 160.001 a 300.000: 25
- de 300.001 a 450.000: 14
- de 450.001 a 600.000: 03
- de 600.001 a 750.000: 05
- alíneas “k”, “n” e “o”: 01 Câmara em cada.

pagamentos foram suspensos no exercício seguinte, será confirmada pela Fiscalização em roteiro próximo.

Enfim, no que concerne ao pagamento de gratificações por exercício de função, as falhas implicam **ressalvas** às contas do Poder Legislativo, considerando que a instituição de vantagens pecuniárias aos servidores precisa guardar compatibilidade com os artigos 111 e 128 da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 daquele diploma⁷.

Quanto às funções de Coordenador de Patrimônio, Coordenador de Controle de Materiais e Coordenador do E-SIC, verifiquei que a Lei Municipal nº 03/2017 (evento 12.22) não estabeleceu as atribuições a serem exercidas pelos seus ocupantes, cabendo **determinar** à Casa Legislativa que reveja a necessidade das funções gratificadas e delinieie objetivamente as circunstâncias de fato a gerar o direito ao seu recebimento, tendo em conta a pequena estrutura camarária, bem como sua posição no Mapa das Câmaras, que demanda precauções relativas a ônus financeiros supérfluos e desproporcionais ao erário.

Determino também que a Edilidade comprove o efetivo desempenho das funções gratificadas, incluída a do Ouvidor, ciente de que a concessão de vantagens sem a observância de sua devida contrapartida pode ensejar a reprovação de contas futuras, a aplicação de multa ao Responsável e a devolução de valores indevidamente recebidos.

2.2 Diante do exposto, voto pela **regularidade, com ressalvas**, das contas da Câmara Municipal de Uchoa, exercício de 2020, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com a quitação do Responsável, Jurandir Ferrarezi, com base no artigo 35 do mesmo diploma

⁷ Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

[...]

Artigo 128 - As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

[...]

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

legal.

A despeito do julgamento favorável, **determino** ao Poder Legislativo que:

- Restrinja a prestação e o pagamento de horas extras para os servidores às situações de necessidade excepcional de labor extraordinário, atentando-se aos princípios da economicidade e eficiência.

- Promova adequação em sua legislação, em respeito aos princípios constitucionais, adotando critérios idôneos na concessão de gratificações aos servidores, delineando objetivamente as circunstâncias de fato a gerar o direito ao seu pagamento, sem acarretar ônus financeiro desnecessário e desproporcional ao erário.

- Comprove o efetivo desempenho das funções gratificadas, incluída a do Ouvidor, ciente de que a concessão de vantagens sem a observância de sua devida contrapartida pode ensejar a reprovação de contas futuras, a aplicação de multa ao Responsável e a devolução de valores indevidamente recebidos.

- Forneça ao Sistema Audesp dados fidedignos e tempestivos.

Também **recomendo** ao Poder Legislativo que:

- Observe fielmente os valores de aporte financeiro devidos ao RPPS, fixados por Decreto Municipal, recolhendo-os integral e tempestivamente.

- Realize as audiências públicas para o debate dos planos orçamentários em dias e horários que efetivamente favoreçam e valorizem a participação popular, com a finalidade de aperfeiçoar o atendimento aos interesses dos beneficiários dos programas e ações desenvolvidos.

- Cumpra o prazo estabelecido no *caput* do artigo 218 do Regimento Interno da Câmara Municipal para o julgamento das contas do Executivo, a contar do recebimento dos pareceres prévios deste Tribunal de Contas.

- Reavalie a estruturação do portal legislativo eletrônico, buscando

facilitar as ações do usuário por meio de layout intuitivo, com a finalidade de aprimorar sua transparência ativa e dar pleno atendimento à Lei de Acesso à Informação.

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

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

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

Sala das Sessões, 19 de abril de 2022.

ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS

CONSELHEIRO SUBSTITUTO