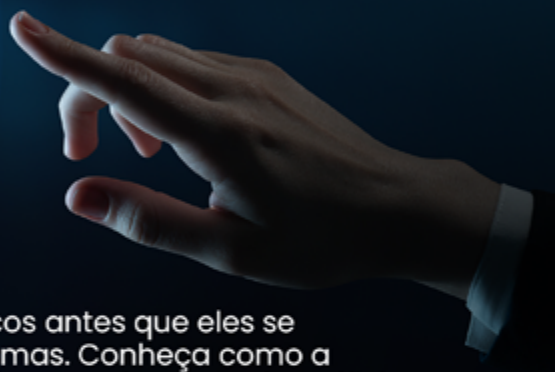
REVISTA PARA CÂMARAS MUNICIPAIS E VEREADORES

SINAPSE JURÍDICA

EDIÇÃO 01 – SETEMBRO 2026





ANTECIPE-SE AO TCE-SP

Identifique riscos antes que eles se tornem problemas. Conheça como a **Sinapse Jurídica** uma inteligência artificial pode transformar a jurisprudência em estratégia aplicada ao seu dia a dia.

VEJA TAMBÉM: DIÁRIAS PARA VEREADORES: O TCE-SP MUDOU O JOGO

E MAIS RGA • CARGOS EM COMISSÃO • VEÍCULOS OFICIAIS • DUODÉCIMOS • NOTIFICAÇÕES DO TCE-SP

Sinapse® JURÍDICA

APP do agente político, tome decisões com segurança.

TECNOLOGIA A FAVOR DE UMA GESTÃO PÚBLICA MAIS SEGURA E EFICIENTE.



No nosso aplicativo você elabora um **esboço do seu projeto de lei**, verifica se está de acordo com as **normais constitucionais e orçamentária** e ainda obtém **respostas rápidas** com base na jurisprudência do TCE-SP, CF, e demais normas de Direito Público.

Android iPhone

Baixe o Sinapse Jurídica no seu celular e consulte decisões reais onde estiver.

DIÁRIAS DE VEREADORES: O TCE-SP MUDOU O JOGO

UM VEREADOR PODE RECEBER DIÁRIA PARA VIAJAR A TRABALHO?

Tribunal Pleno reexamina entendimento sobre despesas de viagens e admite a adoção do regime de diárias pelas Câmaras Municipais. A mudança amplia as possibilidades, mas mantém exigências de regulamentação, interesse público e controle.

TC-022297.989.24-6 | Tribunal Pleno | Sessão de 03/06/2026

A pergunta parece simples, mas durante anos a resposta esteve vinculada a uma interpretação bastante restritiva do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) sobre a forma de custear despesas de viagens de agentes políticos.

A Deliberação TC-A-042975/026/08, editada para disciplinar despesas de viagens dos agentes políticos, passou a ser interpretada como indicativa da utilização do regime de adiantamento para esse tipo de despesa. Julgados posteriores e orientações consolidadas do próprio TCE-SP reforçaram essa compreensão, fazendo com que, na prática, prevalecesse o adiantamento como caminho para custear deslocamentos de vereadores.

AGORA, O CENÁRIO MUDOU.

Em 3 de junho de 2026, o Tribunal Pleno do TCE-SP analisou consulta formulada pela Câmara Municipal de Jaboticabal e reexaminou essa interpretação. A decisão reconheceu a possibilidade de utilização do regime de diárias para vereadores, permitindo que o ente escolha entre esse mecanismo e o regime de adiantamento, desde que observadas as condições estabelecidas pelo Tribunal e exista regulamentação local adequada.

A mudança é relevante para as Câmaras Municipais porque amplia as alternativas para o custeio das despesas decorrentes de deslocamentos relacionados ao exercício do mandato. Mas é importante entender exatamente o que o Tribunal decidiu: não houve uma autorização genérica para pagar diárias a vereadores.

O novo entendimento estabelece que a utilização do regime de diárias deve estar amparada por regulamentação local, com critérios objetivos e observância do interesse público, da razoabilidade, da economicidade, da autorização, do controle e da transparência.



Pesquise jurisprudência do TCESP com IA

Baixe o Sinapse Jurídica no seu celular e consulte decisões reais onde estiver.

Android iPhone



A CÂMARA GANHOU UMA NOVA POSSIBILIDADE. **NÃO GANHOU UM CHEQUE EM BRANCO.**

Essa talvez seja a melhor síntese do julgamento.

A mudança está principalmente no instrumento utilizado para custear a viagem. O dever de demonstrar que o deslocamento atende ao interesse público, que os valores são razoáveis e que os recursos foram corretamente utilizados continua presente.

E os julgamentos anteriores do próprio TCE-SP ajudam a entender por que essas cautelas permanecem importantes. Casos envolvendo Câmaras, nos TCs: 004740.989.23-1, 005154.989.23-0 e 012520.989.22-9, por exemplo, revelaram problemas relacionados à justificativa das viagens, à documentação das despesas e à demonstração do interesse público.
A jurisprudência mudou. O controle não.

O QUE REALMENTE MUDOU?

NÃO FOI APENAS UMA MUDANÇA DE FORMA. FOI UMA REVISÃO DE ENTENDIMENTO.

À primeira vista, o novo julgamento parece responder apenas a uma pergunta: vereadores podem receber diárias para viagens relacionadas ao exercício do mandato?
A resposta do Tribunal Pleno foi sim. Mas o alcance da decisão é maior. No TC-022297.989.24-6, o TCE-SP reconheceu que a interpretação anterior da Deliberação TC-A-042975/026/08 havia assumido caráter restritivo ao indicar, na prática, o regime de adiantamento como caminho predominante para o custeio das despesas decorrentes de deslocamentos de vereadores.

O ponto de virada está em uma palavra da própria Deliberação: "poderá". Para o relator, o fato de a norma estabelecer que o vereador "poderá" ter suas despesas suportadas pelo regime de adiantamento não significa que tenha excluído outras formas legalmente admitidas de indenização. A consulta da Câmara de Jaboticabal abriu, assim, a oportunidade para o Tribunal "refinar e clarificar" o entendimento até então adotado.

ANTES: UMA VIA QUE PARECIA ÚNICA

A Deliberação de 2008 estabeleceu que, no caso de deslocamento do Município para participação em eventos oficialmente autorizados, as despesas eventualmente realizadas pelo vereador poderiam ser suportadas pelo regime de adiantamento, feito a servidor responsável pela prestação de contas.

Na prática, julgados posteriores, como os TC-006084.989.20-1 e TC-005137.989.23-2, além das orientações do Manual de Remuneração de Agentes Políticos, reforçaram a compreensão de que o adiantamento seria o instrumento a ser utilizado pelas Câmaras para esse tipo de despesa.

AGORA: A CÂMARA PODE ESCOLHER

O novo entendimento reconhece que a Câmara Municipal pode escolher o instrumento que melhor atender à sua realidade: regime de adiantamento ou regime de diárias.
Mas essa escolha não é ilimitada. O Tribunal condiciona a utilização do modelo à existência de regulamentação local específica, com critérios objetivos para concessão, justificativa do interesse público, valores razoáveis, autorização prévia, controle e transparência.



DIÁRIA E ADIANTAMENTO SÃO A MESMA COISA?

Não exatamente — e aqui está uma das sutilezas mais interessantes do julgamento.

O relator esclarece que a diária é uma espécie dentro do gênero regime de adiantamento. A principal diferença está na forma de operacionalização e comprovação dos recursos.
Na diária, o valor é previamente fixado para cada período de deslocamento, de acordo com critérios estabelecidos pela Administração. O beneficiário não precisa necessariamente gastar exatamente aquele valor: se conseguir realizar a viagem por quantia inferior, não há, por essa razão, obrigação de devolver a diferença, desde que observadas as regras aplicáveis.

No adiantamento utilizado para despesas específicas, por outro lado, trabalha-se com um valor estimado, seguido de comprovação documental das despesas e prestação de contas, com eventual devolução de saldo não utilizado ou de valores não comprovados.

A MUDANÇA EM UMA FRASE

A Câmara ganhou liberdade para escolher o instrumento. Não ganhou liberdade para dispensar o controle.

E o que continua valendo?
Independentemente do instrumento escolhido, o TCE-SP mantém exigências que não podem ser ignoradas, entre elas a legalidade, moralidade, economicidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, além da regulamentação local, do interesse público, da razoabilidade, da autorização prévia, do controle e da transparência.

A decisão, portanto, não deve ser interpretada como uma autorização irrestrita para o pagamento de diárias. Ela representa uma mudança na forma de interpretar e operacionalizar o custeio das viagens, sem afastar a obrigação de demonstrar que o gasto é público, necessário, razoável e devidamente controlado.



O TCE-SP JÁ TINHA DADO O RECADO

A NOVA REGRA NÃO APAGA OS PROBLEMAS ANTIGOS

A possibilidade de adoção do regime de diárias não significa que as Câmaras estejam livres das exigências que historicamente aparecem na fiscalização das despesas de viagens. Ao contrário: os julgamentos anteriores do TCE-SP ajudam a entender quais são os principais pontos de atenção quando uma Câmara custeia deslocamentos de vereadores.
Em diferentes processos, o Tribunal analisou situações envolvendo falta de detalhamento da finalidade das viagens, documentação insuficiente, problemas na comprovação das despesas e ausência de demonstração clara do interesse público — exatamente os pontos que continuam relevantes mesmo diante do novo entendimento.

TRÊS CASOS QUE MERECEM ATENÇÃO TC-004740.989.23-1

Na análise do respectivo TC, relativas ao exercício de 2023, o TCE-SP apontou que as despesas com viagens de vereadores não apresentavam detalhamento suficiente dos motivos e objetivos dos deslocamentos. Embora as contas tenham sido julgadas regulares com ressalvas, o Tribunal determinou o aperfeiçoamento da prestação de contas, com maior detalhamento das viagens e demonstração de sua efetiva consonância com o interesse público.

TC-005154.989.23-0
Esse caso mostra que problemas relacionados a viagens podem assumir proporções ainda mais graves. O Tribunal identificou falhas na comprovação das despesas e inconsistências relacionadas aos deslocamentos realizados. As irregularidades contribuíram para o comprometimento das contas da Câmara e resultaram em determinação de restituição de valores.

TC-012520.989.22-9
Nesse processo, o Tribunal chamou atenção para a ausência de indicação precisa do interesse público relacionado a determinadas viagens e atividades de representação, além de problemas na documentação dos gastos. O caso reforça uma questão que permanece essencial mesmo após o novo entendimento: não basta comprovar que a viagem aconteceu; é preciso demonstrar por que ela era necessária ao interesse público.

11,79%

dos valores empenhados pela C âmara em 2023, TC-005154.989.23-0, excluídas as despesas com pessoal e encargos, corresponderam a gastos com viagens.

O dado chama atenção porque mostra a dimensão que esse tipo de despesa pode alcançar dentro do orçamento de uma Câmara. No julgamento, o TCE-SP apontou problemas relacionados à comprovação do propósito e das atividades realizadas, além de inconsistências em despesas de deslocamento.

O QUE OS CASOS ENSINAM?
Os processos analisados revelam um padrão importante: o problema não está necessariamente na existência da viagem, mas na incapacidade de demonstrar, de forma objetiva, sua finalidade pública e a regularidade da despesa.
Por isso, mesmo com a nova possibilidade de utilização das diárias, três perguntas continuam sendo fundamentais para qualquer Câmara:

Por que o vereador precisou viajar?
O que foi realizado durante o deslocamento?

Como a Câmara consegue comprovar que o gasto atendeu ao interesse público?
A resposta a essas perguntas deverá estar apoiada em regulamentação, autorização, documentação e mecanismos de controle.

Agora, a pergunta para cada Câmara é outra: sua regulamentação está preparada para esse novo cenário?
O novo entendimento permite que a Câmara escolha entre adiantamento e diária. O que ele não permite é que a despesa deixe de ser planejada, justificada e controlada.

A mudança está no instrumento.
A responsabilidade continua.



CÂMARAS MUNICIPAIS

CARGOS EM COMISSÃO: QUANTOS SÃO DEMAIS?

Não existe um número máximo fixado na lei. Mas julgamentos do TCE-SP mostram que uma Câmara pode ter suas contas questionadas mesmo estando dentro dos limites de despesa. O que pesa, então, na avaliação do Tribunal?

Uma Câmara Municipal estava dentro dos limites fiscais. A despesa do Legislativo permanecia sob controle, a folha de pagamento não havia ultrapassado o limite constitucional e os gastos com pessoal não indicavam, por si só, uma situação de desequilíbrio.
Havia, porém, outro dado que chamou a atenção do Tribunal de Contas: 198 cargos em comissão.

No processo TC-005265.989.23, esse quadro correspondia a 9,43 cargos em comissão por vereador, enquanto a média observada nas Câmaras utilizadas como referência era de aproximadamente 7,03. O resultado foi o julgamento irregular das contas, mostrando que a análise do quadro de pessoal não se limita aos números da despesa.



A situação leva a uma pergunta que parece simples, mas não tem uma resposta numérica pronta: quantos cargos em comissão uma Câmara Municipal pode ter?
A Constituição Federal não estabelece um número máximo de cargos comissionados para cada Câmara. O artigo 37, entretanto, estabelece que o concurso público é a regra para ingresso no serviço público e reserva os cargos em comissão às funções de direção, chefia e assessoramento. A questão, portanto, não se resume a contar quantas pessoas foram nomeadas. É preciso avaliar também a finalidade dos cargos, suas atribuições, a necessidade da estrutura e a proporcionalidade do quadro.
É justamente nesse ponto que a jurisprudência do TCE-SP ganha importância.
O entendimento do Tribunal passou por evolução. Em julgamentos anteriores, a análise podia se concentrar na proporção entre servidores efetivos e comissionados dentro da própria Câmara. Posteriormente, ganhou importância a análise da razoabilidade da estrutura a partir da comparação com Câmaras de características semelhantes. O problema desse critério era que uma estrutura com poucos servidores efetivos poderia aparentar desproporção mesmo quando comparada a uma realidade administrativa semelhante.
Uma mudança importante ocorreu em 18 de agosto de 2021. No julgamento do TC-007458.989.20, o Tribunal Pleno passou a privilegiar a análise da razoabilidade do número de servidores a partir da comparação com outras Câmaras Municipais de características semelhantes. O entendimento foi posteriormente mencionado em decisões como os processos TC-007571.989.25 e TC-006672.989.20.
Essa mudança produz uma consequência importante para quem administra o Legislativo: estar dentro dos limites financeiros não significa, sozinho, que a estrutura de cargos em comissão esteja livre de questionamentos. A própria pesquisa encontrou casos em que as despesas estavam dentro dos limites fiscais, mas o quadro de pessoal foi considerado excessivo.
A pergunta que o gestor precisa fazer, portanto, não é apenas:
"Quantos cargos em comissão minha Câmara possui?"
Mas também:
"Essa estrutura é razoável para uma Câmara com características semelhantes à minha?"

É essa mudança de perspectiva que ajuda a entender por que determinadas estruturas são consideradas adequadas pelo Tribunal, enquanto outras acabam contribuindo para o julgamento irregular das contas.

AFINAL, EXISTE UM NÚMERO MÁXIMO?

A resposta curta é: não existe um teto numérico geral fixado pela Constituição para as Câmaras Municipais.

O artigo 37 da Constituição estabelece que o concurso público é a regra para ingresso no serviço público e reserva os cargos em comissão às atribuições de direção, chefia e assessoramento. A norma define, portanto, a natureza excepcional desses cargos, mas não estabelece que uma Câmara possa ter, por exemplo, 10, 20 ou 30 cargos comissionados.

Essa diferença é importante porque os limites que normalmente aparecem nas discussões sobre as contas das Câmaras são, em grande parte, limites financeiros. O art. 29-A da Constituição e os limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal controlam quanto o Legislativo pode gastar. Eles não estabelecem, por si só, quantas pessoas podem ocupar cargos em comissão.

É possível, portanto, que uma Câmara esteja dentro dos limites de despesa e ainda assim enfrente questionamentos sobre a composição de seu quadro de pessoal. Foi exatamente o que ocorreu nos processos TC-005265.989.23 e TC-006672.989.20, nos quais a conformidade fiscal não afastou o apontamento relacionado ao excesso de cargos em comissão.

O QUE O TCE-SP ESTÁ DIZENDO?

Não há um número máximo geral de cargos em comissão. A análise passa pela razoabilidade da estrutura, pela natureza das funções exercidas e pela compatibilidade do quadro com a realidade da Câmara.

A autonomia do Legislativo para organizar sua estrutura também não resolve sozinha a questão. Criar cargos é uma decisão administrativa e legislativa, mas essa autonomia encontra limites nos princípios constitucionais e está sujeita ao controle externo. No TC-005209.989.23, o Tribunal manteve o julgamento de irregularidade relacionado ao excesso, reforçando que a autonomia para organizar o quadro não é ilimitada.

O TCE-SP NEM SEMPRE OLHOU PARA O PROBLEMA DA MESMA FORMA

Se não existe um número fixo na lei, como o Tribunal decide que uma estrutura é excessiva?

A resposta está na própria evolução da jurisprudência.

Em um primeiro momento, predominava uma análise mais aritmética: comparava-se a quantidade de servidores comissionados com a quantidade de servidores efetivos dentro da própria Câmara. Quanto maior a diferença, maior era o sinal de alerta.
Esse critério, porém, apresentava uma dificuldade. Uma Câmara pequena, com poucos servidores efetivos, poderia apresentar uma proporção aparentemente elevada de comissionados mesmo que sua estrutura fosse semelhante à de outras Câmaras com características próximas.

Foi nesse cenário que ocorreu uma mudança importante.

Em 18 de agosto de 2021, no julgamento do TC-007458.989.20, o Tribunal Pleno passou a privilegiar a análise da razoabilidade do quadro de pessoal a partir da comparação com Câmaras Municipais de características semelhantes. Esse entendimento foi posteriormente mencionado em julgamentos como os TC-007571.989.25 e TC-006672.989.20.



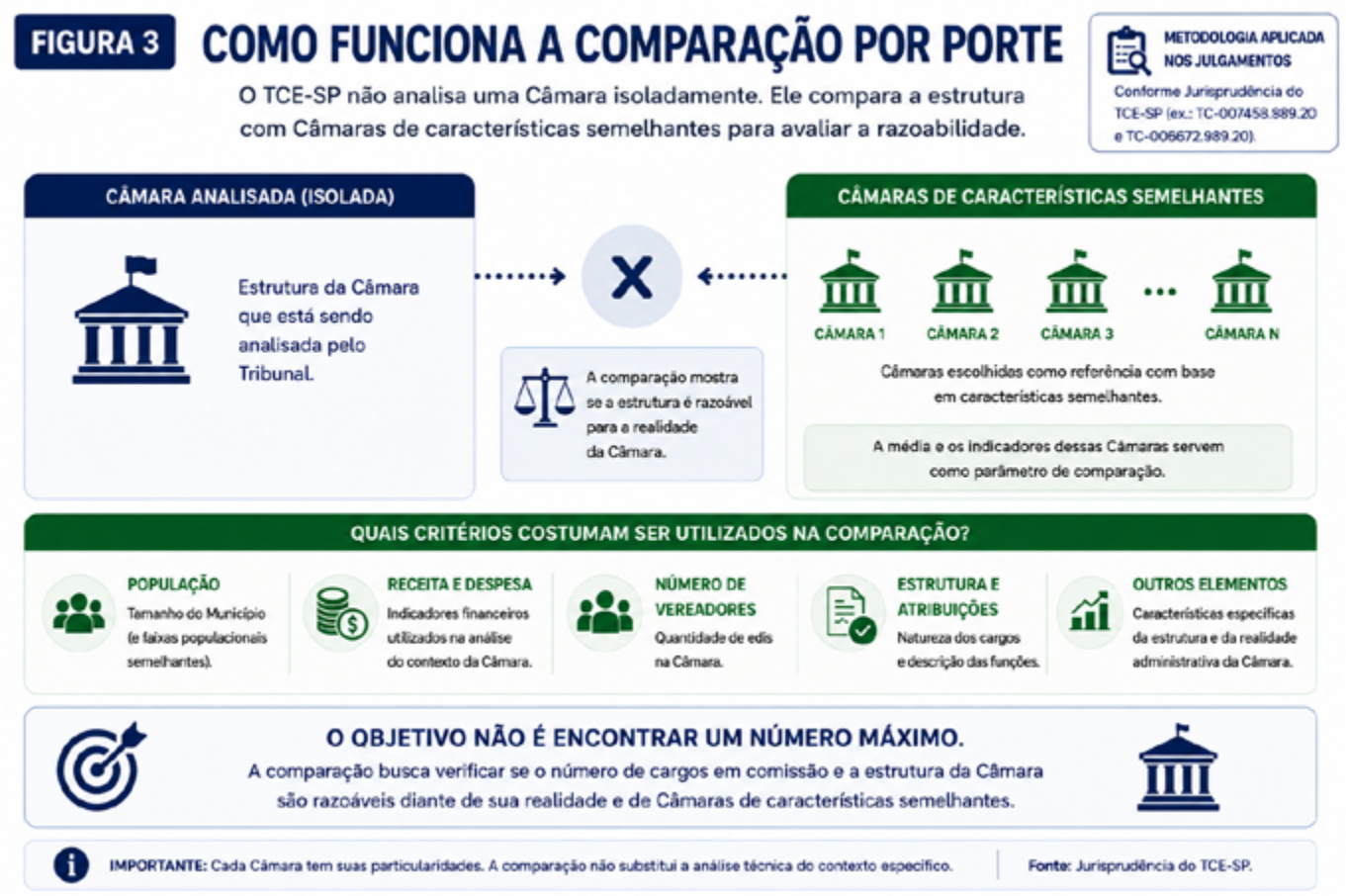
A mudança altera bastante a pergunta que o gestor precisa fazer.
Antes, a análise podia ficar concentrada em:

Quantos comissionados existem em relação aos efetivos?

Com a evolução do entendimento, passa a ganhar importância outra pergunta:
Como o quadro da minha Câmara se compara ao de outras Câmaras de características semelhantes?

Não se trata, portanto, de simplesmente procurar um percentual que possa ser aplicado indistintamente a qualquer Legislativo.

A pesquisa identificou elementos como população, receita e número de vereadores utilizados na definição de Câmaras que podem servir de referência. No TC-004940.989.22, por exemplo, a comparação foi construída com Câmaras posicionadas acima e abaixo da estrutura analisada em termos de porte.



O NÚMERO ABSOLUTO, SOZINHO, TAMBÉM NÃO RESOLVE

Há uma conclusão importante que emerge dos processos analisados: não basta saber quantos cargos em comissão existem.

Na amostra pesquisada, foram identificadas Câmaras com números bastante diferentes de cargos em comissão — 198, 101 e 21, respectivamente nos processos TC-005265.989.23, TC-005006.989.22 e TC-001876.989.24 — e, em todos esses casos, o julgamento das contas foi irregular, embora por contextos e fundamentos distintos.

Os números, isoladamente, não explicam o resultado dos julgamentos — e justamente por isso são reveladores.

Se houvesse um limite absoluto simples, bastaria contar os cargos. Mas os julgamentos mostram que números diferentes podem levar a conclusões distintas conforme o tamanho, a estrutura, o histórico e as demais características da Câmara analisada.



Essa constatação também ajuda a explicar por que o percentual de comissionados dentro do próprio quadro não pode ser utilizado isoladamente como uma espécie de "régua" de segurança.

A pesquisa encontrou, por exemplo, situação em que 58,5% dos servidores ocupados eram comissionados e, ainda assim, a estrutura foi relevada, enquanto outros casos com indicadores elevados tiveram resultado diferente.

O ponto central é outro: o Tribunal procura avaliar se aquela estrutura é razoável para aquela realidade.

O TCE-SP NÃO OLHA APENAS PARA QUANTOS CARGOS EXISTEM.

OLHA SE A ESTRUTURA FAZ SENTIDO PARA A CÂMARA QUE OS CRIOU.

ENTÃO, O QUE O TCE-SP REALMENTE OLHA?

Descobrir que não existe um número mágico de cargos em comissão não significa que a Câmara esteja sem parâmetros. Ao contrário: existem vários critérios que precisam ser observados ao mesmo tempo.
O primeiro deles é a própria natureza do cargo.

O artigo 37, V, da Constituição é direto ao reservar os cargos em comissão às funções de direção, chefia e assessoramento. Isso significa que um cargo criado para executar atividades essencialmente burocráticas, técnicas ou operacionais pode ser questionado independentemente de a Câmara possuir poucos ou muitos comissionados.

No TC-015225.989.21, o TCE-SP examinou justamente essa questão. A análise não se limitou à quantidade de cargos, alcançando também a compatibilidade das atribuições com a natureza constitucional do cargo em comissão.



O TEMA 1010 DO STF **ENTRA NESSA CONTA**

A discussão também passa pelo Tema 1010 do Supremo Tribunal Federal, firmado no julgamento do RE 1.041.210/SP, em 28 de setembro de 2018.

O STF estabeleceu parâmetros para a criação de cargos em comissão. No Tema 1010, o Tribunal fixou quatro requisitos que devem ser observados cumulativamente:

1. atribuições de direção, chefia ou assessoramento;

2. relação de confiança entre o ocupante e a autoridade nomeante;

3. proporcionalidade do número de cargos comissionados com a necessidade da estrutura administrativa e com o quadro de servidores efetivos;

4. atribuições descritas de forma clara e objetiva na lei que cria o cargo.



A despesa per capita é outro indicador considerado pelo TCE-SP na análise da razoabilidade das despesas da Câmara, inclusive em comparação com Câmaras de características semelhantes. Ela corresponde à despesa liquidada com pessoal e custeio dividida pela população do município.

Esse indicador não representa um limite legal. Uma despesa per capita acima da média não significa, por si só, irregularidade. O que importa é a análise do contexto e da comparação com Câmaras ou municípios de características semelhantes.

No TC-004940.989.22, por exemplo, a despesa liquidada com pessoal e custeio per capita da Câmara foi de R$ 164,04, diante de média de R$ 131,69 entre os municípios utilizados como referência. Ainda assim, o apontamento foi relevado, entre outros fatores, em razão das medidas adotadas pela Câmara e do princípio da segurança jurídica.
Já no TC-004767.989.23, o TCE-SP registrou despesa liquidada com pessoal e custeio per capita de R$ 167,40, diante de mediana de R$ 109,48 no Mapa das Câmaras. Apesar disso, as contas foram julgadas regulares, com ressalvas, considerando, entre outros fatores, as providências adotadas pela Câmara.

Os dois casos reforçam uma conclusão importante: a despesa per capita funciona como sinal de atenção, e não como limite automático de reprovação.

A consequência prática é importante. O Tema 1010 não transforma esses requisitos em uma fórmula matemática capaz de indicar, isoladamente, quantos cargos uma Câmara pode manter. Uma Câmara pode reduzir seu quadro de comissionados e continuar enfrentando problemas se mantiver cargos cujas atribuições não correspondam a direção, chefia ou assessoramento, ou que estejam descritas de maneira genérica na legislação.

Da mesma forma, uma estrutura numericamente maior não deve ser analisada automaticamente como irregular. Os julgamentos reunidos na pesquisa mostram que o Tribunal considera o contexto da Câmara, sua estrutura e a comparação com edilidades de características semelhantes.

QUANDO O PROBLEMA SE TORNA MAIS GRAVE?

Outro elemento aparece com força nos processos analisados: o tempo também conta.

Uma estrutura de pessoal que permanece praticamente inalterada durante vários exercícios, mesmo depois de sucessivos apontamentos do Tribunal, pode se tornar mais difícil de justificar.

No TC-006661.989.20, por exemplo, a manutenção de um quadro elevado de cargos comissionados foi considerada um fator de agravamento.

Em sentido contrário, medidas concretas de correção — como a substituição gradual de cargos comissionados por efetivos — foram consideradas favoravelmente em determinadas situações.



Isso produz uma diferença importante entre duas Câmaras que, em determinado momento, apresentam números parecidos.
Uma pode demonstrar que está corrigindo a estrutura, realizando concursos, extinguindo cargos inadequados e ajustando suas atribuições.
Outra pode manter o mesmo quadro durante anos, apesar dos alertas recebidos.
Para o controle externo, não são necessariamente situações equivalentes.

O PERCENTUAL SOZINHO TAMBÉM PODE ENGANAR

A pesquisa também ajuda a afastar outra ideia comum: a de que basta estabelecer um percentual de comissionados sobre o total de servidores para saber se a estrutura é adequada.
Em um dos processos analisados, 58,5% dos servidores ocupados eram comissionados, mas a situação foi julgada favoravelmente. Isso não significa que 58,5% seja um percentual aceitável. Significa que um indicador observado em determinado caso não pode ser transformado em limite automático para todas as Câmaras.

O mesmo cuidado vale para a relação entre comissionados e vereadores. Os números encontrados na pesquisa são parâmetros observados em casos concretos, e não uma tabela criada pelo TCE-SP dizendo quantos cargos cada Câmara pode ter.

A pergunta mais segura continua sendo a comparação: como a estrutura da Câmara se posiciona diante de outras Câmaras de características semelhantes e como os cargos existentes são utilizados?

COMO REDUZIR O RISCO DE IRREGULARIDADES?

Os julgamentos analisados mostram que a prevenção não depende de uma única medida. Antes de criar, manter ou alterar cargos em comissão, a Câmara deve avaliar a necessidade da estrutura, comparar seus indicadores com os de Câmaras semelhantes, verificar a compatibilidade das atribuições com o artigo 37, V, da Constituição e acompanhar a efetividade das medidas adotadas.

Entre as principais boas práticas estão:

1. Avaliação prévia da necessidade
Antes de criar cargos em comissão, avaliar se a necessidade é real, temporária ou permanente e se é compatível com atividades de direção, chefia ou assessoramento.

2. Comparação com Câmaras semelhantes
Utilizar dados do Mapa das Câmaras e do Sistema Audesp para comparar a estrutura de pessoal e as despesas com Câmaras de características semelhantes.

3. Descrição clara das atribuições
A lei que cria o cargo deve descrever de forma clara e objetiva atribuições compatíveis com direção, chefia ou assessoramento.

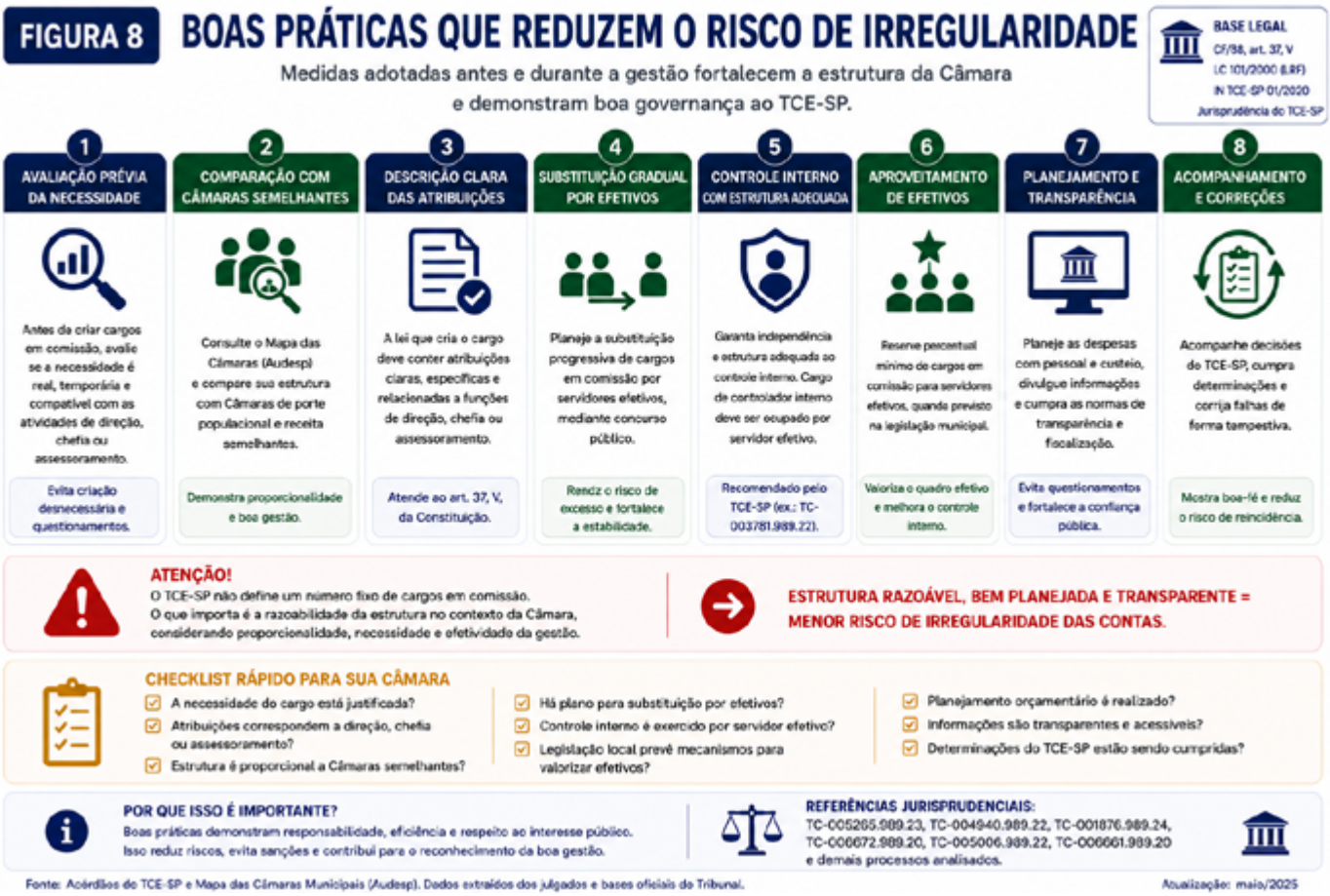
4. Substituição gradual por servidores efetivos
Quando as atividades forem permanentes e próprias de cargos efetivos, a Câmara deve planejar sua estrutura de pessoal de forma a privilegiar o provimento por concurso público.

5. Estrutura adequada de controle interno
O Sistema de Controle Interno deve possuir estrutura compatível com as necessidades da Câmara e observar as orientações do TCE-SP, sendo recomendável que a atividade seja exercida por servidor efetivo.

6. Aproveitamento dos servidores efetivos
A existência de servidores efetivos deve ser considerada no planejamento da estrutura, evitando a manutenção desnecessária de cargos comissionados para atividades permanentes.

7. Planejamento e transparência
As despesas com pessoal e custeio devem ser planejadas de acordo com as reais necessidades do Legislativo, com divulgação adequada das informações e observância das normas de transparência.

8. Acompanhamento e correção
Determinações, recomendações e apontamentos do TCE-SP devem ser acompanhados e, quando cabível, resultar em medidas concretas de correção.



O número que você procura pode não existir

Depois de analisar 27 processos do TCE-SP, a conclusão mais importante talvez seja justamente aquela que parece menos satisfatória para quem procura uma resposta rápida: não existe um número universal de cargos em comissão que garanta a regularidade das contas de uma Câmara.

A Constituição define a natureza excepcional desses cargos, o Tema 1010 do STF estabelece requisitos para sua validade e a jurisprudência do TCE-SP acrescenta a análise da razoabilidade e da proporcionalidade da estrutura, considerando também a realidade de Câmaras de características semelhantes e o histórico de correção ou manutenção das situações questionadas.

Por isso, a pergunta mais importante não é:
"Quantos cargos em comissão eu posso ter?"
É:
"Minha estrutura é defensável diante do que o TCE-SP está julgando em Câmaras semelhantes?"

Essa é uma pergunta que a legislação, sozinha, não responde.

Antes de criar ou manter um cargo em comissão, faça a comparação que o Tribunal poderá fazer depois.

BASE DOCUMENTAL

27 processos do TCE-SP analisados, com julgamentos entre 2016 e 2025. Principais referências: TC-005265.989.23; TC-007458.989.20; TC-006672.989.20; TC-004940.989.22; TC-005006.989.22; TC-015225.989.21 e TC-006661.989.20.



VEÍCULO OFICIAL: O QUE O TCE-SP REALMENTE OBSERVA?

Uma viagem pode parecer absolutamente comum. Mas, quando o veículo é público, algumas perguntas precisam ter respostas muito claras: por que a viagem aconteceu, quem estava no carro e como a Câmara consegue comprovar que aquele deslocamento atendia ao interesse público?

Imagine uma situação cotidiana: um veículo oficial da Câmara precisa levar um vereador para um compromisso institucional fora do município. Há espaço no carro. Surge então uma dúvida aparentemente simples: pode levar um acompanhante? E se for um assessor? E se a pessoa não tiver nenhuma função relacionada ao compromisso?
A pergunta parece estar relacionada apenas a quem pode ocupar o veículo. Mas os julgamentos analisados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo mostram que o problema é maior.

O que está em jogo não é apenas quem está no carro. É a finalidade pública que justifica aquele deslocamento e a capacidade da Câmara de demonstrá-la posteriormente.

FIGURA 1 O VEÍCULO OFICIAL E AS PERGUNTAS QUE PRECISAM SER RESPONDIDAS ANTES DA VIAGEM

Antes de colocar o veículo oficial na rua, a Câmara deve ter respostas claras para garantir que o deslocamento é público, necessário e comprovável.



A pesquisa realizada a partir de 25 documentos do TCE-SP, referentes a contas de Câmaras Municipais e recursos correlatos, envolvendo exercícios de 2020 a 2024, encontrou dez processos com relação direta com veículos, combustível, viagens e adiantamentos.
E os casos revelam uma conclusão que merece atenção: o problema nem sempre está na viagem em si. Muitas vezes, está naquilo que a Câmara não conseguiu demonstrar sobre ela.

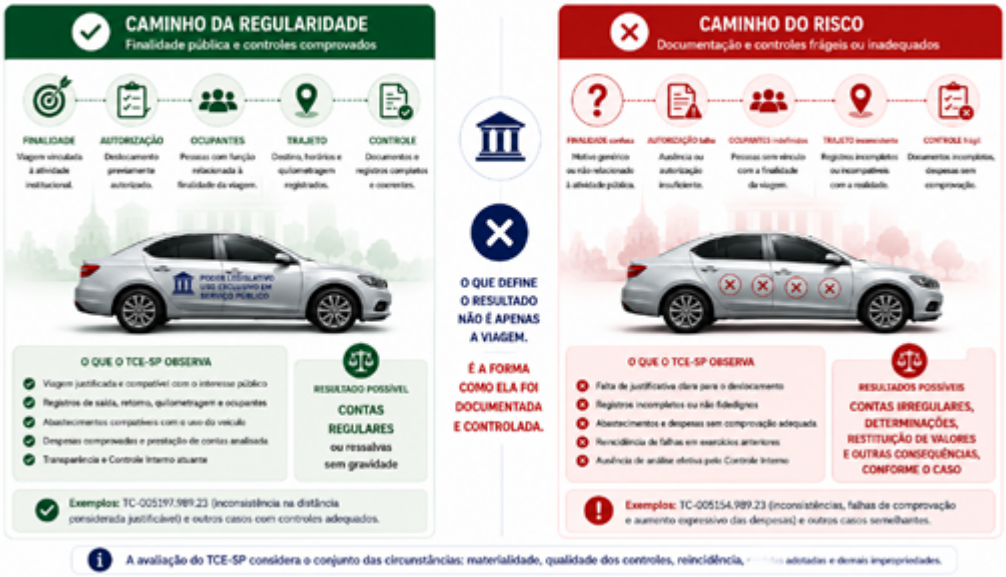
Um destino descrito de forma genérica, um diário de bordo incompleto, abastecimentos que não podem ser relacionados aos deslocamentos, distâncias incompatíveis ou despesas sem comprovação suficiente podem transformar uma utilização aparentemente normal do veículo em um problema de prestação de contas.

Por outro lado, os julgamentos também mostram que uma inconsistência não necessariamente produz, sozinha, o mesmo resultado em todos os casos. Nos processos analisados, o resultado aparece relacionado ao conjunto das circunstâncias: a relevância do valor envolvido, a qualidade dos controles, a existência de reincidência, as providências adotadas pela Câmara e as demais falhas encontradas.

É justamente essa diferença que torna a jurisprudência interessante para quem administra uma Câmara.

FIGURA 2 DOIS CAMINHOS POSSÍVEIS NO JULGAMENTO

O mesmo deslocamento pode ter resultados diferentes.
O que muda é a finalidade, o controle e a capacidade de comprovar.



No TC-005197.989.23, por exemplo, uma inconsistência relacionada à distância percorrida foi analisada à luz das justificativas e dos elementos apresentados pela Câmara. Já no TC-005154.989.23, o conjunto de problemas relacionados a viagens, adiantamentos e controles produziu consequências muito mais severas.

A comparação entre situações como essas ajuda a afastar uma ideia perigosa: a de que existe uma regra simples capaz de dizer que determinada viagem é sempre regular ou sempre irregular.
Nos casos analisados, o resultado decorre da apreciação do contexto.
E isso também ajuda a responder, com a necessária cautela, à pergunta que abriu esta matéria.
A pesquisa não identificou, entre os documentos analisados, decisão específica do TCE-SP sobre o transporte de cônjuges, familiares ou terceiros particulares em veículos oficiais de Câmaras. Portanto, não seria correto afirmar que o Tribunal "permite" ou "proíbe" acompanhantes com base nesses julgados.
Mas os processos analisados permitem identificar os critérios que devem orientar a utilização do veículo: finalidade institucional, interesse público, autorização, documentação, controle e coerência entre o que foi registrado e o que efetivamente aconteceu.
A partir desses critérios, esta matéria vai mostrar o que o TCE-SP vem observando no uso dos veículos oficiais, quais falhas aparecem nos julgamentos, por que algumas situações são relevadas enquanto outras comprometem as contas e quais cuidados podem reduzir o risco de irregularidade.

Porque, no final, a pergunta mais importante talvez não seja:
"Quem pode andar no carro oficial?"
Mas sim:
"Se o Tribunal perguntar dois anos depois por que essa viagem aconteceu, a Câmara conseguirá provar, com documentos, que ela era necessária e atendia ao interesse público?"

Essa é a pergunta que os julgamentos ajudam a responder.

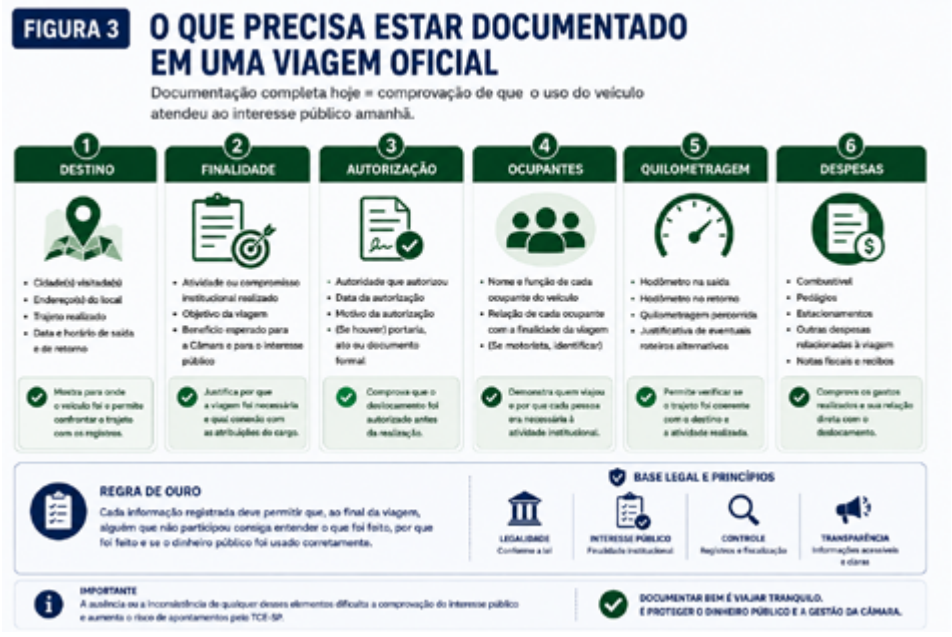
O QUE O TCE-SP ESTÁ OLHANDO QUANDO ANALISA UMA VIAGEM?

Os julgamentos analisados mostram que, quando o uso do veículo oficial é objeto de fiscalização, a análise não se limita ao veículo como patrimônio da Câmara. Os processos examinados consideram o conjunto da operação: por que o deslocamento aconteceu, quem participou, qual era o destino, como o percurso foi registrado e de que forma as despesas foram comprovadas.

Essa lógica aparece em diferentes processos. No TC-004963.989.22, por exemplo, foram identificados problemas relacionados ao detalhamento do destino das viagens. Registros genéricos dificultam saber o que efetivamente motivou o deslocamento e qual era sua relação com as atividades da Câmara.

A diferença parece pequena, mas é importante. Informar apenas 'viagem a São Paulo para assuntos da Câmara' registra que houve um deslocamento, mas não permite identificar com clareza qual compromisso seria realizado, sua relação com a atividade institucional e quem precisava participar.

É justamente aí que a documentação deixa de ser mera burocracia e passa a funcionar como prova do interesse público.



Quanto mais clara for a informação registrada antes, durante e depois da viagem, mais fácil será reconstruir o deslocamento posteriormente. O Tribunal não acompanha o veículo durante todo o percurso. Quando fiscaliza as contas, precisa encontrar nos documentos elementos suficientes para entender o que aconteceu.
Por isso, uma boa rotina de controle deve permitir responder a perguntas simples: quem saiu, para onde foi, por que foi, quando saiu, quando retornou e quais despesas foram realizadas?

O DIÁRIO DE BORDO PRECISA CONTAR A HISTÓRIA DA VIAGEM

O diário de bordo é um dos instrumentos mais simples de controle de um veículo oficial. Mas sua importância desaparece quando os registros são incompletos ou não correspondem à realidade.

No TC-005099.989.23, foram apontadas falhas relacionadas ao preenchimento manual do diário de bordo, com campos incompletos. O problema não está apenas na falta de uma informação isolada. Um registro incompleto pode dificultar a conferência do trajeto, da quilometragem e da utilização efetiva do veículo.

O mesmo raciocínio aparece quando o controle de combustível é analisado. Para que a fiscalização consiga verificar se determinado abastecimento corresponde

a uma viagem efetivamente realizada, as informações precisam conversar entre si. No TC-004656.989.23, foram identificados R$ 19.166,05 em gastos com combustível sem controle considerado adequado. O valor, isoladamente, não explica o problema. O ponto central era a dificuldade de verificar a pertinência dos gastos diante da fragilidade dos registros. Ter uma planilha, um diário de bordo ou um sistema de rastreamento não é suficiente. O controle precisa ser fidedigno.

Quando quilometragem, abastecimento, destino e trajeto não conseguem ser relacionados, a Câmara perde justamente aquilo que mais precisa apresentar quando questionada: uma explicação documental coerente.



DUAS CÂMARAS PODEM TER UMA FALHA E CHEGAR A RESULTADOS DIFERENTES

Um dos pontos mais interessantes da análise aparece quando diferentes julgamentos são comparados.

No TC-005197.989.23, uma inconsistência relacionada à distância percorrida não levou, por si só, a um resultado desfavorável. A Câmara apresentou justificativas e elementos capazes de explicar o trajeto, inclusive cálculo de distância que ajudou a demonstrar a compatibilidade do deslocamento.

Já no TC-005154.989.23, o cenário era diferente. O processo reuniu problemas relacionados às viagens, à comprovação das despesas e aos mecanismos de controle. Entre os dados registrados no julgamento, os gastos com viagens passaram de R$ 20.733,56 em 2022 para R$ 90.786,27 em 2023, aumento de 337,87%.

No mesmo processo, foram impugnados R$ 71.228,94 em adiantamentos relacionados a viagens. Também foram apontadas inconsistências na comprovação do propósito e das atividades realizadas nos deslocamentos.

A comparação mostra por que seria errado transformar uma falha isolada em uma espécie de "tabela automática" de irregularidades.

Nos casos analisados, o julgamento considerou o conjunto das circunstâncias.



O valor envolvido é um fator. A qualidade dos documentos é outro. A reincidência, as medidas corretivas e a existência de outras impropriedades também entram na análise.

Em outras palavras, não basta perguntar se houve uma falha. É preciso entender sua dimensão, seu contexto e o que a Câmara fez para corrigi-la.

QUANDO UMA FALHA DEIXA DE SER APENAS UMA FALHA?

A pesquisa permite identificar alguns elementos que aparecem repetidamente nos julgamentos analisados.

O primeiro é a relevância do valor envolvido. Nos julgamentos analisados, o peso de uma despesa aparece associado não apenas ao seu valor, mas também ao contexto em que ocorreu e à existência de outros problemas de controle ou comprovação.

O segundo é a fidedignidade dos controles. Um documento existe, mas ele corresponde ao que realmente aconteceu? Essa pergunta é fundamental. Um diário de bordo preenchido não resolve o problema se seus registros não forem compatíveis com os deslocamentos e abastecimentos.

O terceiro é a reincidência. Nos processos analisados, uma falha que aparece uma única vez não necessariamente recebeu o mesmo tratamento de um problema que continuou sendo apontado durante vários exercícios.

No TC-004656.989.23, por exemplo, o histórico de problemas relacionados ao controle de combustível foi relevante porque as falhas vinham sendo objeto de apontamentos em exercícios anteriores.

O quarto elemento são as medidas corretivas. Nos julgamentos analisados,

a adoção de providências para corrigir uma deficiência aparece como elemento relevante na avaliação do contexto, especialmente quando comparada à manutenção do mesmo problema ao longo de exercícios sucessivos.

E existe ainda um quinto elemento: o conjunto das impropriedades.
Uma falha documental isolada é uma situação. Falha documental somada a reincidência, despesas sem comprovação suficiente e controles pouco confiáveis forma um quadro completamente diferente.

CORRIGIR DEPOIS AJUDA. MAS NÃO APAGA O QUE JÁ ACONTECEU

O TC-005154.989.23 também mostra a importância do momento em que a providência é adotada.

Entre as medidas mencionadas no processo estava a implantação de rastreamento veicular. É uma ferramenta importante para melhorar o controle dos deslocamentos, mas sua adoção posterior não elimina automaticamente as falhas ocorridas no período fiscalizado.
Essa é uma lição que vale para qualquer Câmara: controle bom é controle preventivo.
Criar um procedimento depois que o problema foi apontado pode melhorar os exercícios seguintes. Mas a prestação de contas continuará sendo analisada a partir dos fatos e documentos existentes no período correspondente.
Por isso, diário de bordo, autorização de saída, registro dos ocupantes, controle de quilometragem, abastecimento e rastreamento não devem ser implantados apenas quando o Tribunal fizer uma recomendação.
Eles precisam fazer parte da rotina.

O PROBLEMA NÃO TERMINA NO CARRO

Outro padrão encontrado na pesquisa é que o veículo oficial frequentemente aparece associado a outros elementos nos apontamentos. Veículo, combustível, viagens e adiantamentos podem integrar uma mesma cadeia de controle.
A viagem começa antes de o carro sair da garagem. Existe uma finalidade, uma autorização, um destino e pessoas envolvidas. Durante o deslocamento, aparecem quilometragem, combustível, pedágios e outras despesas. Depois, todos esses elementos precisam ser confrontados.

Quando uma etapa falha, as demais podem ser afetadas.
Um abastecimento sem registro adequado dificulta a conferência da viagem. Um destino genérico dificulta a demonstração do interesse público. Uma prestação de contas sem documentos suficientes compromete a comprovação da despesa.

No TC-004676.989.23, foram identificadas impropriedades em despesas de viagem, incluindo gasto com bebida e gorjeta, além da utilização da mesma nota fiscal em prestações de contas distintas.
O processo também registrou ausência de análise das prestações de contas pelo Controle Interno.

Esses exemplos mostram que o risco não está apenas no uso do veículo.
Ele está em toda a cadeia que transforma uma viagem em uma despesa pública.





BAIXE NOSSO APP



GET IT ON Google Play

Download on the App Store

E QUANDO HÁ UM ACOMPANHANTE?

Aqui é preciso separar claramente o que a jurisprudência diz daquilo que pode ser extraído dela.

Nos documentos analisados, não foi encontrada decisão específica do TCE-SP sobre o transporte de cônjuges, familiares ou terceiros particulares em veículos oficiais de Câmaras. Portanto, não seria correto afirmar que o Tribunal estabeleceu uma autorização ou uma proibição geral para acompanhantes.

O que os julgamentos permitem identificar é outro critério: o deslocamento precisa estar relacionado ao interesse público e à finalidade institucional.

Esse critério oferece uma orientação importante para a gestão. A presença de alguém no veículo deve poder ser explicada dentro da finalidade daquela viagem. Se a pessoa possui uma função relacionada à atividade institucional, sua participação pode ser documentada. Se não existe vínculo demonstrável com a missão pública, surge uma dificuldade evidente para justificar por que o patrimônio público foi utilizado para transportá-la.

O assento vazio não é o problema. O problema é não conseguir justificar o assento ocupado.

Essa conclusão é uma inferência editorial a partir dos critérios encontrados nos julgamentos, e não uma afirmação de que o TCE-SP tenha decidido especificamente sobre acompanhantes.

Por isso, diante dessa zona de dúvida, uma medida especialmente segura é a regulamentação interna.

A REGULAMENTAÇÃO PODE EVITAR A ZONA CINZENTA

A pesquisa identificou referência à regulamentação do uso de veículos em decisão analisada no TC-004656.989.23, que menciona a Resolução n° 01/2023.

Uma norma interna pode estabelecer previamente quem pode utilizar o veículo, como os deslocamentos devem ser autorizados, quais informações precisam constar no diário de bordo, como será feito o controle de combustível e quais procedimentos devem ser observados na prestação de contas.

Também pode disciplinar situações que normalmente geram dúvidas, inclusive a identificação dos ocupantes e as condições em que terceiros poderão ou não participar de determinado deslocamento.

A vantagem é simples: a regra deixa de ser construída depois que surge o problema. Para o presidente da Câmara, isso representa maior segurança. Para o motorista, significa saber exatamente qual procedimento seguir. Para o Controle Interno, cria parâmetros objetivos de fiscalização. E, para o controle externo, demonstra que a utilização do patrimônio público está submetida a critérios previamente estabelecidos.



ACESSE TAMBÉM O SITE | sinapsejuridica.com.br

O TESTE QUE A CÂMARA PODE FAZER ANTES DE CADA VIAGEM

Os julgamentos analisados permitem transformar a jurisprudência em uma pergunta prática.

Antes de autorizar o deslocamento, a Câmara deveria conseguir responder:

Qual é a finalidade da viagem?
Quem precisa participar?
O destino está claramente identificado?
A viagem foi previamente autorizada?
O veículo será utilizado dentro da finalidade institucional?
Os ocupantes estão identificados?
O diário de bordo registrará adequadamente o deslocamento?
A quilometragem será compatível com o trajeto?
Os abastecimentos poderão ser relacionados à utilização do veículo?
As despesas serão devidamente comprovadas e submetidas ao controle previsto?

Se essas perguntas podem ser respondidas antes da saída do veículo, a Câmara estará criando, desde o início da viagem, elementos que posteriormente poderão facilitar a fiscalização e a comprovação da regularidade do uso do dinheiro e do patrimônio público.

Mais do que criar uma burocracia adicional, esse procedimento permite que a Administração produza a própria prova de regularidade enquanto a viagem acontece.
E essa talvez seja a principal lição dos julgamentos analisados: a melhor defesa de uma despesa pública começa antes de ela ser realizada.

A VIAGEM TERMINA.
O CONTROLE NÃO.

A pergunta que abriu esta matéria — pode um acompanhante viajar no veículo oficial? — não encontra, nos documentos analisados, uma decisão específica do TCE-SP que permita ou proíba essa situação. Por isso, não seria correto transformar uma inferência em uma regra atribuída ao Tribunal.

FIGURA 9 **CHECKLIST "ANTES DE COLOCAR O VEÍCULO NA RUA"**

10 verificações essenciais para a Câmara realizar antes de cada viagem oficial.

1. **Finalidade pública definida** — A viagem está ligada a atividade institucional da Câmara e tem objetivo claro. ☐
2. **Autorização prévia emitida** — A viagem está formalmente autorizada por quem tem competência para fazê-lo. ☐
3. **Ocupantes identificados** — Todos os passageiros estão informados na autorização (nome e função). ☐
4. **Destino e roteiro definidos** — Os locais a serem visitados, o trajeto e, se possível, o itinerário estão registrados. ☐
5. **Condições do veículo verificadas** — O veículo está em condições adequadas de uso (documentação, manutenção, pneus, segurança). ☐
6. **Previsão de abastecimento organizada** — Está definida a forma de abastecimento e o registro dos gastos (nota fiscal obrigatória). ☐
7. **Registro no diário de bordo garantido** — Será feito o registro de saída, trajeto, paradas, quilometragem e retorno. ☐
8. **Adiantamento formalizado (se houver)** — O valor foi autorizado, registrado e está dentro das regras internas da Câmara. ☐
9. **Comprovação das despesas planejada** — Todas as despesas serão comprovadas com notas fiscais, recibos ou documentos válidos. ☐
10. **Acompanhamento pelo Controle Interno assegurado** — Os registros ficarão disponíveis para conferência e análise pela unidade de Controle Interno. ☐

TUDO CERTO? Com essas verificações, a viagem começa de forma organizada, transparente e em conformidade com a legislação.

NA DÚVIDA, NÃO SAIA. É melhor esclarecer antes da viagem do que tentar justificar depois. Prevenção é o melhor caminho para uma boa gestão.

FIGURA 10 **A LÓGICA DA REGULARIDADE**

Para que a viagem oficial seja regular, cinco elementos precisam estar presentes e alinhados.

1. **FINALIDADE PÚBLICA** — A viagem deve atender a uma atividade de interesse público da Câmara. — Está claro o porquê da viagem?
2. **AUTORIZAÇÃO** — A viagem deve ser formalmente autorizada por quem tem competência para isso. — Há autorização prévia e registrada?
3. **CONTROLE** — Todo o deslocamento deve ser planejado, acompanhado e registrado (saída, trajeto, paradas, retorno, km, etc.). — Há registros que comprovam o percurso e as atividades?
4. **DOCUMENTAÇÃO** — Devem existir documentos que comprovem cada etapa e cada despesa da viagem (necessários e idôneos). — A documentação está completa, legível e válida?
5. **COERÊNCIA** — As informações devem ser consistentes entre si e com a realidade dos fatos e dos recursos utilizados. — As informações são coerentes entre os registros e comprovantes?

= **VIAGEM REGULAR** — Uso legítimo do veículo oficial, dos recursos públicos e em conformidade com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e transparência.

QUANDO ESSA LÓGICA FUNCIONA
Garante o interesse público · Protege o gestor e o servidor · Fortalece a gestão e o controle · Aumenta a confiança da sociedade

QUANDO ALGUM ELEMENTO FALHA, A REGULARIDADE ESTÁ COMPROMETIDA
Finalidade não comprovada ou incompatível → Sem autorização ou autorização irregular → Sem controle ou controles frágeis → Documentação incompleta, inválida ou inexistente → Informações inconsistentes ou contraditórias → **IRREGULARIDADE** — Risco de responsabilização e aplicação de sanções.

IDEIA CENTRAL — A regularidade não depende de um único documento ou ato isolado, mas da combinação lógica e comprovável desses cinco elementos, demonstrando que a viagem foi necessária, autorizada, controlada, documentada e coerente.
Boa gestão se prova. Transparência se fortalece. O interesse público prevalece.

Mas os julgamentos analisados permitem extrair uma orientação bastante clara: o uso do veículo oficial deve estar ligado a uma finalidade pública que possa ser demonstrada e submetida a controle.

A viagem pode ser legítima. O problema começa quando, depois dela, a Câmara não consegue explicar adequadamente por que o veículo foi utilizado, quem participou, qual atividade foi realizada, qual trajeto foi percorrido e como as despesas foram comprovadas.

Os processos analisados mostram também que não existe uma única falha capaz de determinar automaticamente o resultado das contas. Nos julgamentos examinados, o resultado aparece relacionado ao contexto, à relevância dos valores envolvidos, à qualidade dos controles, à eventual reincidência, às medidas adotadas e ao conjunto das impropriedades encontradas.

Mais do que comprovar que o veículo foi utilizado, a Câmara precisa demonstrar que cada viagem teve finalidade pública, foi autorizada e permaneceu sob controle.

HORAS EXTRAS EM DIAS DE SESSÃO: QUANDO O PAGAMENTO PODE VIRAR PROBLEMA?

A sessão termina, o plenário esvazia e o trabalho continua. Servidores que já cumpriram a jornada administrativa permanecem na Câmara para operar equipamentos, elaborar atas e dar suporte às atividades legislativas. A situação é comum, mas o pagamento dessas horas não está automaticamente protegido apenas porque o trabalho ocorreu fora do expediente.



O problema aparece quando aquilo que deveria ser excepcional passa a fazer parte da rotina.

Nos julgamentos analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, há casos em que a existência de horas extras foi relevada diante das justificativas apresentadas e das medidas adotadas pela Administração. Em outros, porém, a habitualidade, a reincidência e a fragilidade dos controles contribuíram para resultados mais graves.

A pesquisa realizada para esta matéria analisou 24 decisões do TCE-SP, referentes aos exercícios de 2020 a 2024. O cruzamento dos processos mostra que o Tribunal não olha apenas para quanto foi pago. A análise considera também por que as horas foram realizadas, quem efetivamente trabalhou, como o pagamento foi documentado e quais providências foram tomadas para evitar a repetição do problema.

É justamente aí que surge o ponto mais importante para quem administra uma Câmara: reduzir o valor das horas extras não significa, necessariamente, solucionar a irregularidade. Processos como os TC-010421.989.21 e TC-006635.989.20 mostram que situações semelhantes podem receber tratamento diferente conforme o contexto, a qualidade dos controles, as justificativas apresentadas e a conduta adotada diante de apontamentos anteriores.

A questão, portanto, não é simplesmente saber se a Câmara pode pagar horas extras durante as sessões. A pergunta mais importante é outra: o que precisa estar demonstrado para que esse pagamento seja considerado uma necessidade excepcional, controlada e compatível com o interesse público?

É ESSA DIFERENÇA QUE OS JULGAMENTOS DO TCE-SP AJUDAM A REVELAR.

O primeiro ponto observado nos julgamentos é que o limite de horas extras previsto na legislação trabalhista não resolve, sozinho, a questão. O TCE-SP considera relevante a justificativa para a realização da sobrejornada e a demonstração de que ela decorreu de uma necessidade efetiva da Administração.

No TC-006635.989.20, por exemplo, o Tribunal destacou que não basta observar o limite quantitativo: é necessário demonstrar a excepcionalidade que motivou a prorrogação da jornada.

Isso ajuda a explicar por que duas situações aparentemente semelhantes podem produzir resultados diferentes. No TC-006635.989.20, a existência de horas extras foi analisada em conjunto com medidas adotadas pela Câmara, incluindo redução progressiva dos pagamentos e alternativas para diminuir a sobrejornada. Já no TC-010421.989.21, a redução dos valores não foi suficiente para afastar os problemas identificados, diante do contexto e da permanência das irregularidades.

OUTRO PONTO DE ATENÇÃO ESTÁ NA DOCUMENTAÇÃO.

A Administração precisa conseguir demonstrar quem trabalhou, em quais sessões, durante quanto tempo e por qual razão. Registros de frequência, autorização, certidões, controles de jornada e vinculação entre a atividade realizada e o pagamento ajudam a reconstruir o fato posteriormente. Quando esses elementos são frágeis ou contraditórios, a defesa da despesa também se enfraquece.

A pesquisa mostra ainda que existem alternativas para enfrentar a sobrejornada. O TC-005018.989.22 registra situação em que houve alteração do horário das sessões como medida para reduzir a necessidade de trabalho extraordinário.

Em outro caso, analisado no TC-004740.989.23, a redução progressiva chegou à eliminação das horas extras, circunstância considerada na apreciação das contas.

Há, porém, um risco que merece atenção especial: a habitualidade. Quando a hora extra deixa de representar uma situação excepcional e passa a integrar de forma recorrente a remuneração do servidor, a discussão pode ultrapassar a simples análise da despesa. No TC-004928.989.24, o Tribunal tratou da natureza remuneratória das horas extras habituais e de sua relação com o teto constitucional, demonstrando que a consequência pode alcançar diretamente o patrimônio.







Por isso, a melhor estratégia não é apenas controlar o valor pago no final do mês. É controlar a origem da hora extra antes que ela aconteça. Planejar as sessões, definir quem realmente precisa permanecer em serviço, registrar a jornada, formalizar a autorização e acompanhar a evolução dos pagamentos permite que a Câmara demonstre que não transformou uma necessidade pontual em rotina permanente.

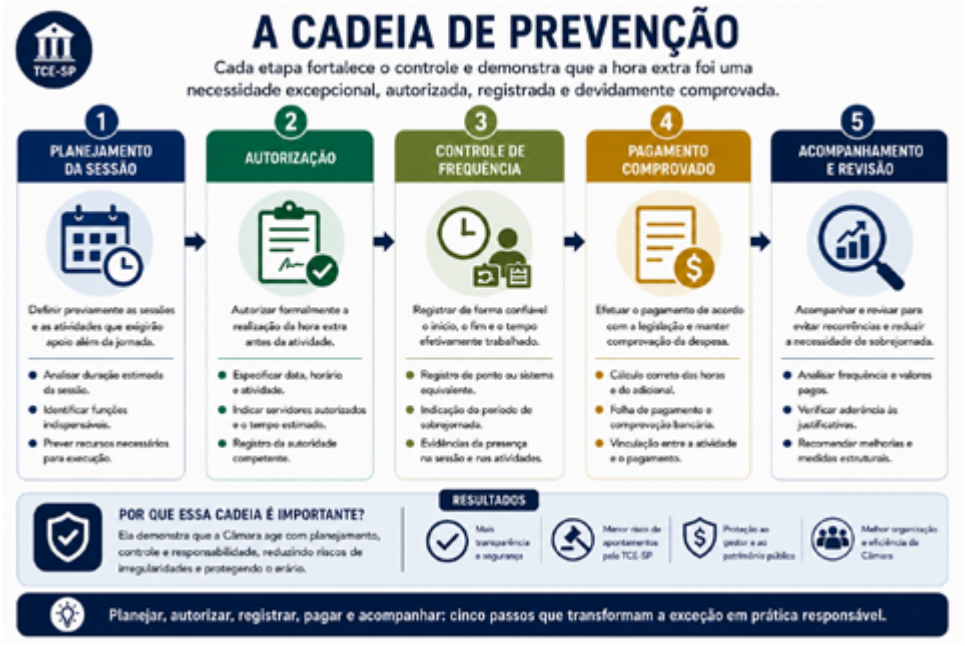
CONCLUSÃO

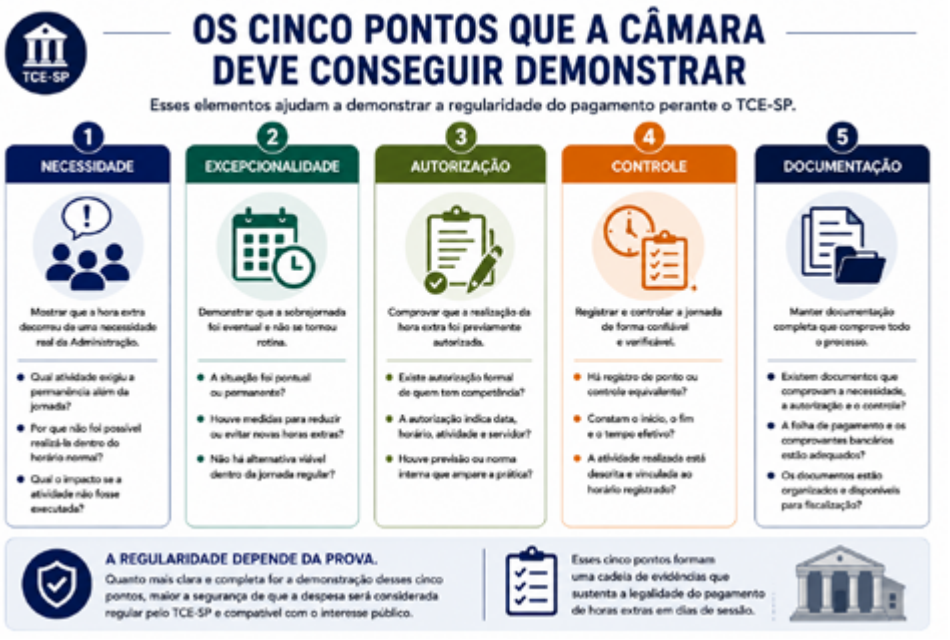
Horas extras em dias de sessão não devem ser tratadas como uma despesa automaticamente irregular, mas também não podem ser incorporadas à rotina administrativa sem justificativa. Os julgamentos analisados mostram que o TCE-SP observa o contexto da despesa, sua excepcionalidade, a qualidade dos controles, a documentação apresentada, a reincidência e as providências adotadas pela Administração.

A principal lição é que a prevenção começa antes do pagamento. Se a sessão exige trabalho além da jornada, a Câmara precisa saber quem permanecerá, por quanto tempo, qual atividade será desempenhada e como essa jornada será registrada. Com controles confiáveis e medidas para reduzir a sobrejornada, a Administração consegue demonstrar que a despesa decorreu de uma necessidade concreta, e não de uma prática habitual.

No fim, a pergunta que deve orientar a gestão não é apenas "quanto foi pago em horas extras?", mas "por que foi necessário pagar, como isso foi controlado e o que está sendo feito para que não se torne rotina?".

É nessa diferença que uma despesa justificável pode se separar de uma irregularidade recorrente.







RECEBEU UMA NOTIFICAÇÃO DO TCE-SP?

O PROCESSO AINDA NÃO ESTÁ PERDIDO

Receber uma notificação do Tribunal de Contas costuma provocar uma reação imediata: a sensação de que a irregularidade já foi reconhecida e que a condenação será apenas uma questão de tempo. Mas existe uma diferença importante entre um apontamento da Fiscalização e uma decisão do Tribunal. A notificação não encerra o processo.

Ela abre espaço para que o responsável apresente esclarecimentos, documentos e justificativas antes do julgamento.

O ponto central, portanto, não é simplesmente receber ou não uma notificação. É o que o responsável faz depois que ela chega. Prazo, fundamento da notificação, resposta aos apontamentos, documentação e qualidade das justificativas passam a ser elementos decisivos para apresentar ao Tribunal uma versão completa dos fatos. É nessa etapa que o contraditório deixa de ser apenas uma garantia processual e se transforma em uma oportunidade concreta de demonstrar a regularidade do que foi praticado.

O QUE REALMENTE SIGNIFICA UM APONTAMENTO DA FISCALIZAÇÃO

A palavra "apontamento" pode causar mais preocupação do que deveria. Para quem recebe uma notificação, é fácil interpretar a expressão como sinônimo de irregularidade já reconhecida. Mas, na fase de fiscalização, o apontamento representa a identificação de uma situação que, na avaliação inicial da equipe técnica, merece esclarecimento, complementação documental ou manifestação do responsável.

Isso significa que, naquele momento, o Tribunal ainda não decidiu o mérito da questão. Não há julgamento pela irregularidade, multa ou condenação. O responsável é chamado justamente para apresentar sua versão dos fatos e demonstrar, por meio de argumentos e documentos, por que o apontamento deve ser afastado ou considerado sob outra perspectiva.

Na prática, o apontamento funciona como uma espécie de pergunta técnica: o que aconteceu, por que aconteceu e quais documentos podem comprovar a regularidade do ato? A qualidade da resposta passa a ser importante porque permite que o Tribunal conheça elementos que podem não ter sido identificados ou considerados integralmente durante a fiscalização.







ACESSE TAMBÉM O SITE
sinapsejuridica.com.br

É por isso que uma notificação deve ser tratada com atenção, mas não com precipitação. O primeiro passo não é simplesmente produzir uma defesa extensa. É compreender exatamente qual foi o problema identificado, qual fundamento foi utilizado e quais fatos precisam ser esclarecidos.

A partir daí, a resposta pode ser construída de forma objetiva, relacionando cada apontamento à respectiva justificativa e à documentação disponível.

A análise dos processos examinados reforça essa lógica. Nos casos que terminaram pela regularidade, foram observadas manifestações acompanhadas de documentos, esclarecimentos e, em determinados casos, providências administrativas capazes de enfrentar os questionamentos apresentados pela Fiscalização. A pesquisa não permite afirmar que esses elementos, isoladamente, determinem o resultado do julgamento, mas mostra que eles apareceram com frequência nos processos analisados.

A notificação não é o momento de descobrir se o processo está perdido. É o momento de descobrir exatamente o que precisa ser demonstrado.

Essa mudança de perspectiva é fundamental. Em vez de enxergar a notificação como o fim de um processo, o responsável deve compreendê-la como o início de uma etapa em que fatos, documentos e justificativas passam a ser confrontados com os apontamentos da Fiscalização. É justamente essa dinâmica que torna o contraditório uma etapa relevante para o resultado final.

O PRAZO COMEÇA ANTES DE A ANSIEDADE TERMINAR

Depois de entender que a notificação não representa uma condenação, surge uma questão muito mais prática: quanto tempo existe para responder? É justamente nesse ponto que um erro aparentemente simples pode comprometer toda a estratégia de defesa. O prazo não deve ser presumido a partir de experiências anteriores ou de outros processos. É necessário conferir exatamente o que está escrito no despacho recebido.

Na amostra analisada, 15 dias foi o prazo predominante para a manifestação dos responsáveis. Mas houve pelo menos uma situação em que o prazo concedido foi de 10 dias. A documentação examinada não permite afirmar que essa diferença decorra de uma regra geral relacionada à natureza do processo ou à matéria discutida. Por isso, a conclusão mais segura é também a mais simples: vale o prazo expressamente indicado na notificação.

Figura 3 — O prazo da defesa:
por que nunca se deve presumir quantos dias o responsável tem para responder.

O prazo é aquele que está no despacho. Confira, organize e cumpra.



Pesquise jurisprudência do TCESP com IA

Baixe o Sinapse Jurídica no seu celular e consulte decisões reais onde estiver.

Android iPhone

A conferência deve começar pela data indicada no próprio despacho e pela forma de contagem nele estabelecida. Depois, é recomendável organizar imediatamente um cronograma para leitura dos apontamentos, levantamento dos documentos, elaboração da manifestação e revisão antes do protocolo. Deixar essa tarefa para os últimos dias reduz o tempo disponível justamente para localizar provas ou esclarecer fatos que dependam de outros setores da Administração.

O risco do atraso não está apenas na perda de uma data. Uma resposta apresentada fora do prazo pode comprometer a oportunidade de apresentar documentos, esclarecer os fatos e enfrentar tecnicamente os apontamentos formulados pela Fiscalização. A própria análise documental reforça que a tempestividade apareceu entre as características recorrentes das manifestações apresentadas nos processos que terminaram com decisão pela regularidade, embora isso não permita estabelecer uma relação automática de causa e efeito.

A regra mais segura é simples: não conte o prazo pela memória. Conte pelo despacho.

Assim, o primeiro procedimento após receber uma notificação deveria ser quase automático: abrir o despacho, identificar o prazo, conferir a data inicial da contagem e só então começar a preparar a resposta. Parece uma providência elementar, mas é justamente esse tipo de cuidado operacional que impede que uma defesa potencialmente consistente seja prejudicada por um erro evitável.

Nem toda notificação segue o mesmo caminho

Receber uma notificação do TCE-SP não significa que todos os processos devam ser respondidos da mesma maneira. A pesquisa identificou notificações relacionadas a contratos administrativos, termos aditivos, concessões, prestações de contas do Terceiro Setor, contratos de gestão e acompanhamento da execução contratual. A matéria analisada, portanto, não se concentra em um único tipo de situação.

Essa diferença não é apenas formal. A natureza do processo e o fundamento jurídico utilizado na notificação ajudam a definir o que precisa ser enfrentado na manifestação. Uma questão relacionada à execução de um contrato, por exemplo, exige uma análise diferente daquela apresentada em uma prestação de contas do Terceiro Setor. Responder a todas as notificações com o mesmo modelo pode deixar justamente o ponto central sem esclarecimento.

> “Receber uma notificação do TCE-SP não significa que todos os casos devem ser respondidos da mesma forma. A natureza do processo, o fundamento jurídico e os apontamentos determinam a estratégia da manifestação.”

Figura 4 — Nem toda notificação é igual: a natureza do processo muda o foco da resposta.

Entender o tipo de processo e o fundamento jurídico orienta a estratégia da defesa.



Na amostra, os processos contratuais apresentaram predominância do art. 2°, XIII, da Lei Complementar n° 709/1993, enquanto as prestações de contas do Terceiro Setor observaram o art. 29 da mesma lei, em conjunto com a Resolução TCESP n° 17/2023. A própria pesquisa identificou outros dispositivos utilizados nas notificações, demonstrando que o fundamento jurídico não é um detalhe secundário: ele ajuda a compreender por que o responsável foi chamado a se manifestar.

Por isso, antes de começar a escrever, existe uma pergunta que pode economizar muito trabalho: "Qual é exatamente o fundamento da minha notificação?" A resposta orienta a leitura dos apontamentos e ajuda a separar o que precisa ser explicado do que precisa ser comprovado por documentos.

Também é importante olhar além do ato diretamente questionado quando houver relação entre procedimentos. A pesquisa identificou, em um dos processos analisados, referência ao princípio da acessoriedade, situação especialmente relevante para atos derivados, como termos aditivos e outros instrumentos vinculados a um ato principal. Nesses casos, concentrar a defesa apenas no ato acessório pode ser insuficiente se existir algum problema na origem da relação jurídica.

A primeira pergunta de uma defesa não deveria ser "qual argumento vou usar?", mas "o que exatamente o Tribunal está me pedindo para esclarecer?"

Essa identificação inicial dá direção à resposta. Em vez de apresentar uma manifestação genérica, o responsável consegue organizar a defesa de acordo com a natureza do processo, o fundamento da notificação, cada apontamento formulado e os documentos capazes de comprová-lo. É essa correspondência entre problema, argumento e prova que começa a transformar uma resposta formal em uma manifestação efetivamente útil.

Como transformar um apontamento em uma resposta capaz de esclarecer o problema

Se a notificação abre uma oportunidade de defesa, a pergunta seguinte é inevitável: o que torna uma manifestação realmente útil? A comparação dos 26 processos analisados não permite estabelecer uma fórmula capaz de garantir determinado resultado, mas revela três características que aparecem com frequência nas respostas dos processos que terminaram com decisão pela regularidade: tempestividade, enfrentamento direto dos apontamentos e documentação capaz de sustentar os argumentos apresentados.

Figura 5 — Três elementos de uma resposta consistente: prazo, enfrentamento do apontamento e prova documental.



O primeiro ponto é básico, mas decisivo: responder dentro do prazo. Nos processos em que não houve manifestação, o Tribunal prosseguiu com o julgamento utilizando os elementos já constantes dos autos, conforme o procedimento previsto no art. 91 da Lei Complementar n° 709/1993.

Ou seja, uma defesa que não chega aos autos no momento adequado deixa de cumprir justamente a função para a qual foi aberta a oportunidade de manifestação.

O segundo é enfrentar exatamente aquilo que foi apontado pela Fiscalização. Explicar por que determinado fato ocorreu não é necessariamente o mesmo que demonstrar que a irregularidade apontada não subsiste. Quanto mais genérica for a justificativa, maior tende a ser a dificuldade de estabelecer uma relação clara entre o argumento apresentado e o problema identificado.

O terceiro elemento é a prova. Em um dos processos analisados, por exemplo, os questionamentos sobre a execução contratual foram acompanhados de documentação referente às providências adotadas pela Administração, incluindo a instauração de processo sancionatório e a aplicação de penalidade à contratada. O caso demonstra a diferença entre simplesmente afirmar que uma providência foi tomada e apresentar elementos que permitam verificar o que efetivamente foi feito.

Outro processo analisado registrou que os apontamentos inicialmente levantados foram dirimidos diante da documentação e dos elementos probatórios reunidos durante a instrução. Isso não significa que a apresentação de documentos produza automaticamente um julgamento favorável. Significa que o contraditório permite acrescentar aos autos informações capazes de alterar a compreensão inicial dos fatos.

Uma boa defesa não é necessariamente a mais longa. É aquela que consegue ligar cada apontamento ao esclarecimento e à prova correspondente.

Por isso, antes do protocolo, vale fazer uma última conferência: cada apontamento foi respondido? Cada argumento possui documentação de suporte? A legislação citada é realmente aplicável? Os documentos apresentados comprovam aquilo que a manifestação afirma? Esse cuidado reduz o risco de uma resposta formalmente apresentada, mas incapaz de enfrentar o núcleo do problema identificado pela Fiscalização.

A pesquisa, portanto, aponta para uma conclusão prática: prazo, argumento e

prova precisam caminhar juntos. Quando esses três elementos são organizados de forma coerente, o contraditório deixa de ser apenas uma etapa processual e passa a cumprir sua finalidade de permitir que o Tribunal examine os fatos com o maior conjunto possível de informações.

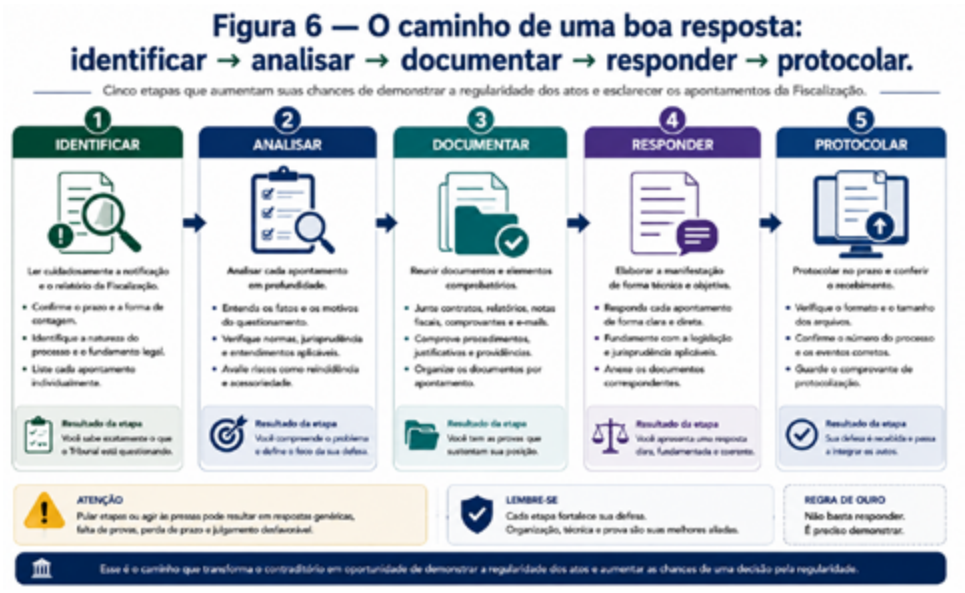
CONCLUSÃO

Receber uma notificação do TCE-SP não significa que a irregularidade já esteja definida. Significa que a Fiscalização identificou uma situação que precisa ser esclarecida e que o responsável recebeu uma oportunidade formal para apresentar sua versão dos fatos antes do julgamento. Na amostra analisada, essa etapa teve papel relevante na apresentação de documentos, justificativas e providências capazes de modificar a compreensão inicial dos apontamentos.

A principal lição da pesquisa é que uma defesa não começa quando alguém abre um documento em branco para escrever. Ela começa na leitura cuidadosa da notificação, na conferência do prazo, na identificação do fundamento jurídico e na separação de cada apontamento. Depois, é preciso localizar os documentos que comprovem os fatos e construir uma resposta diretamente relacionada ao que foi questionado.

Na prática, três cuidados resumem boa parte do que os processos analisados revelam: não perder o prazo, não responder genericamente e não afirmar aquilo que os documentos não conseguem provar. A pesquisa não permite afirmar que esses fatores garantam a regularidade de um processo, mas mostra que eles aparecem com frequência nas manifestações dos casos que tiveram resultado favorável.

No fim, a notificação deve ser encarada com seriedade, mas não com a sensação de que o julgamento já aconteceu. O apontamento é o problema que precisa ser enfrentado; a defesa é a oportunidade de demonstrar, com fatos e documentos, por que ele deve ou não prevalecer.







RGA DOS VEREADORES:

O QUE PARECE UMA SIMPLES REPOSIÇÃO DA INFLAÇÃO PODE TERMINAR NO TCE-SP

Para uma Câmara Municipal, a Revisão Geral Anual dos subsídios dos vereadores pode parecer uma decisão simples: aplica-se um índice oficial de inflação, utiliza-se a mesma data adotada para os servidores e atualizam-se os valores.

Na prática, porém, a jurisprudência do TCE-SP mostra que a análise está longe de ser automática.

Uma pesquisa com 13 julgados-núcleo e uma Consulta ao Tribunal Pleno, abrangendo os exercícios de 2020 a 2024, revela que controvérsias aparentemente semelhantes sobre a RGA foram examinadas a partir de fundamentos jurídicos diferentes — e isso fez diferença no resultado dos processos.

Um dos principais marcos dessa análise é a Consulta TC-016605.989.20, que tratou da aplicação da Lei Complementar nº 173/2020. Nos processos TC-006230.989.20 e TC-023559.989.24, por exemplo, a concessão da revisão durante o período de vedação, sem a correspondente restituição dos valores, esteve associada ao reconhecimento da irregularidade.

Mas a história muda quando o fundamento da discussão é outro.
Nos processos TC-004872.989.22 e TC-005022.989.23, a controvérsia estava relacionada à anterioridade da legislatura e ao Tema 1192 do Supremo Tribunal Federal. Na amostra pesquisada, esse segundo grupo apresentou predominância de decisões pela regularidade, muitas acompanhadas de recomendações ou do sobrestamento da matéria enquanto se aguardava a definição do STF.

É justamente essa diferença que merece a atenção dos vereadores.

Não basta perguntar se a Câmara pode conceder a Revisão Geral Anual.

É preciso saber qual fundamento jurídico está sendo discutido e como o TCE-SP vem tratando aquele fundamento.

Figura 1 — RGA dos vereadores:
duas controvérsias, dois caminhos na jurisprudência do TCE-SP.



A própria pesquisa mostra ainda que a distinção entre recomposição inflacionária e aumento remuneratório aparece como elemento relevante nos julgados. No TC-004872.989.22, por exemplo, o Tribunal destacou a finalidade de preservação do valor do subsídio; Já no TC-004947.989.23, a diferença paga a maior a título de RGA, acima da inflação medida pelo IPCA, levou à restituição de R$ 4.049,00 ao erário.

Para quem participa da decisão na Câmara, a lição é direta: uma RGA não deve ser analisada apenas pelo percentual aplicado. O fundamento, o momento, o instrumento utilizado e os efeitos produzidos também importam.

É a partir desses elementos que os julgados do TCE-SP ajudam a responder uma pergunta muito mais útil para o vereador: onde estão os riscos antes de aprovar a próxima Revisão Geral Anual? A RGA não é apenas uma questão de índice

A Constituição Federal assegura, no art. 37, X, a Revisão Geral Anual da remuneração dos servidores públicos e dos subsídios dos agentes políticos, com aplicação na mesma data e sem distinção de índices. Em sua finalidade própria, a RGA busca recompor a perda inflacionária, preservando o poder aquisitivo da remuneração, e não produzir aumento real de ganhos.

Essa distinção aparece de forma importante na jurisprudência analisada do TCE-SP.

No TC-004872.989.22, por exemplo, o Tribunal destacou a finalidade de preservação do valor do subsídio, diferenciando a revisão de uma hipótese de efetivo aumento remuneratório. Já no TC-003883.989.22, a situação foi considerada diferente: o reajuste analisado ultrapassou os limites de uma simples recomposição inflacionária e resultou na determinação de restituição de R$ 29.816,54.

Isso não significa que qualquer percentual acima da inflação produza automaticamente irregularidade. A própria pesquisa alerta que a conclusão depende das circunstâncias de cada caso. O que os julgados demonstram é que o Tribunal não olha apenas para o percentual, mas para a finalidade e para o conjunto de elementos que envolvem a concessão.

Para a Câmara, portanto, o primeiro cuidado está antes mesmo da votação: qual é exatamente a natureza daquilo que está sendo concedido? Se a justificativa é recompor a inflação, o percentual, a data e os critérios adotados precisam guardar coerência com essa finalidade.

Primeira porta: quando a Lei Complementar n° 173/2020 entra em cena
Um dos grupos mais expressivos da pesquisa envolve a aplicação do art. 8°, I, da Lei Complementar n° 173/2020, editada durante o período de calamidade pública decorrente da pandemia.

Nesse ponto, a jurisprudência analisada apresentou comportamento bastante uniforme.

A Consulta TC-016605.989.20, julgada pelo Tribunal Pleno, tornou-se um dos principais referenciais utilizados nos processos posteriores. A partir desse entendimento, os julgados examinados relacionados ao período de vedação passaram a considerar a restrição também em relação à Revisão Geral Anual.

Os processos TC-006230.989.20 e TC-023559.989.24 são exemplos dessa linha. Neles, a concessão da RGA durante o período alcançado pela vedação, sem a correspondente restituição dos valores posteriormente considerados indevidos, esteve associada ao reconhecimento da irregularidade.

E aqui surge um ponto especialmente relevante para quem administra uma Câmara: boa-fé, parecer jurídico ou interpretação administrativa, isoladamente, não foram suficientes para afastar a irregularidade nos casos analisados. A pesquisa identificou que providências concretas, especialmente relacionadas à recomposição do erário, tiveram peso importante na apreciação desses processos.

Figura 2 — RGA não é sinônimo de aumento:
como o TCE-SP diferencia recomposição inflacionária de ganho remuneratório.



Figura 3 — Lei Complementar nº 173/2020:
o que os julgados analisados mostram sobre a RGA durante o período de vedação.



O TC-004665.989.22 apresenta justamente uma situação distinta: a restituição espontânea dos valores apareceu associada ao reconhecimento da regularização da falha. Isso não permite afirmar que devolver valores, por si só, garanta a aprovação das contas, mas demonstra que a providência foi relevante dentro daquele caso concreto.

A principal lição desse grupo é objetiva: quando existe uma vedação legal específica, não basta sustentar que a verba era uma revisão inflacionária. É preciso enfrentar a norma que restringia sua concessão e observar as consequências jurídicas do ato.

Segunda porta: anterioridade da legislatura e o Tema 1192
O segundo conjunto de processos apresenta uma controvérsia diferente. Aqui, o debate não está centrado na Lei Complementar n° 173/2020, mas na possibilidade de concessão da Revisão Geral Anual aos vereadores durante a própria legislatura, diante do princípio da anterioridade previsto no art. 29, VI, da Constituição Federal.

Essa controvérsia integra o Tema 1192 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, no RE n° 1.344.400, que discute a constitucionalidade da revisão geral anual dos subsídios de agentes políticos na mesma legislatura.

Na amostra analisada, o comportamento do TCE-SP foi diferente daquele observado nos processos relacionados à LC n° 173/2020. Em diversos casos, o Tribunal manteve as contas regulares ou regulares com recomendações e, diante da controvérsia constitucional, houve também o sobrestamento da matéria enquanto se aguardava a definição do Supremo.

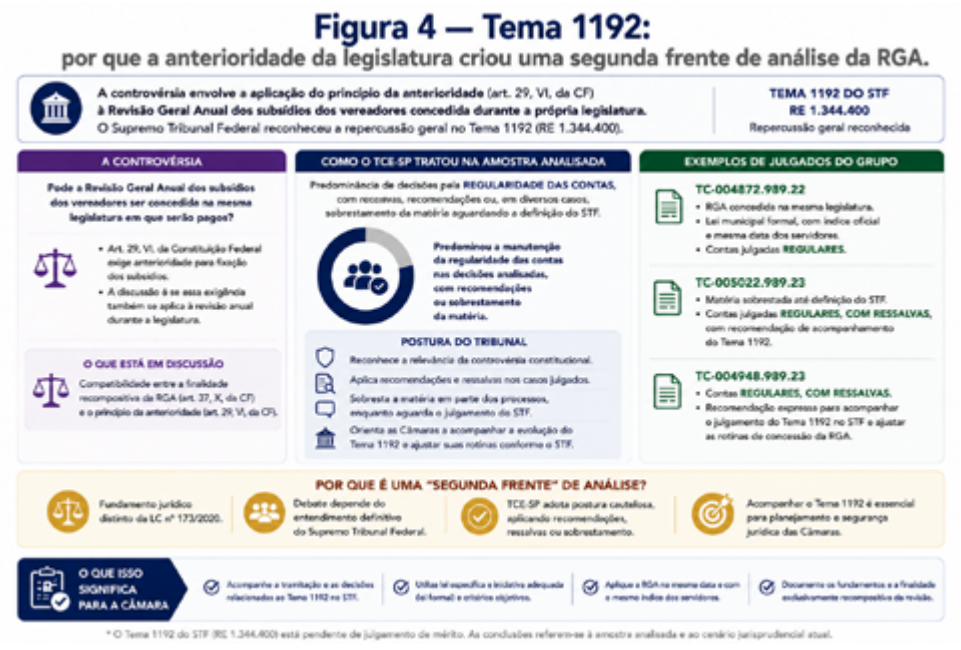
O TC-005022.989.23 e o TC-004872.989.22 são exemplos desse segundo grupo. Também merece atenção o TC-004948.989.23, no qual as contas foram julgadas regulares com ressalvas, com recomendação expressa para que a Câmara acompanhasse o julgamento do Tema 1192 e ajustasse suas rotinas à orientação jurisprudencial que viesse a ser estabelecida.

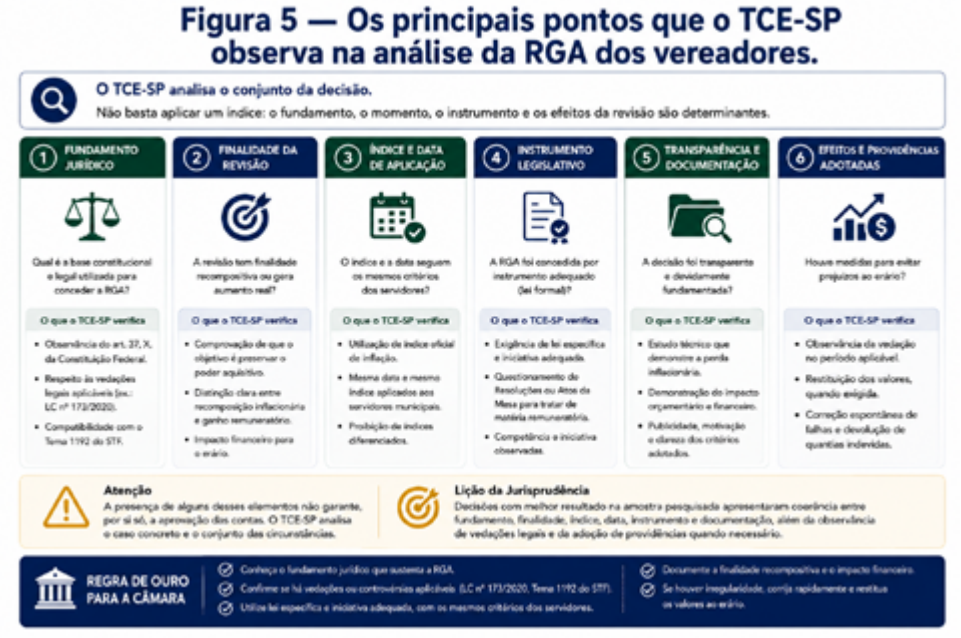
Em outro julgado utilizado na pesquisa, o TC-004714.989.22, o Tribunal havia admitido a RGA desde que observados critérios como mesma data e mesmo índice utilizados para a revisão da remuneração dos servidores, além dos demais limites constitucionais e legais.

Isso ajuda a explicar por que duas situações que, à primeira vista, parecem tratar exatamente da mesma coisa podem receber respostas diferentes do Tribunal. Na amostra pesquisada, 11 dos 13 julgados-núcleo apresentaram contas regulares ou regulares com ressalvas nesse grupo de controvérsias, embora em diferentes contextos processuais.

O ponto central não é afirmar que a jurisprudência está definitivamente resolvida. Ao contrário: enquanto a controvérsia constitucional estiver sujeita à evolução do entendimento do STF, acompanhar essa evolução passa a fazer parte da gestão de risco da própria Câmara.

O instrumento utilizado também importa
Outro aspecto identificado nos julgados é o cuidado com o instrumento legislativo utilizado para conceder a revisão.
Os julgados analisados indicam que a concessão da RGA deve observar lei específica e o procedimento legislativo constitucionalmente adequado, não sendo suficiente a utilização de Resolução ou Ato da Mesa para disciplinar a matéria remuneratória. Em sentido contrário, a utilização de Resoluções ou Atos da





Mesa para disciplinar a remuneração apareceu como fator de questionamento em diferentes processos.
No TC-004872.989.22, por exemplo, a existência de lei formal específica foi considerada elemento relevante na análise da regularidade da revisão.
Mas há uma ressalva importante: ter uma lei formal não resolve sozinho todos os problemas da RGA. O ato legislativo precisa estar inserido em um conjunto coerente de requisitos: fundamento constitucional, finalidade recompositiva, índice, data, instrumento adequado e observância dos demais limites legais.
É justamente essa visão de conjunto que aparece quando se compara a jurisprudência.
Figura 5 — Os principais pontos que o TCE-SP observa na análise da RGA dos vereadores.
Por isso, antes de votar uma Revisão Geral Anual, a Câmara não deveria se limitar à pergunta "qual será o índice?". As perguntas mais importantes são outras: qual é o fundamento jurídico? Qual é a finalidade? Qual é a data? Qual índice será utilizado? Ele será aplicado de forma uniforme? Qual instrumento legislativo será utilizado? Há alguma vedação ou controvérsia jurisprudencial que precise ser considerada?
Essa análise prévia não elimina o risco jurídico, mas evita que a decisão seja tomada olhando apenas para o percentual de inflação.
CONCLUSÃO — RGA dos vereadores: o risco está no fundamento, não apenas no percentual
A análise dos julgados mostra que a

Revisão Geral Anual dos vereadores não pode ser tratada como uma questão jurídica única. Na amostra pesquisada, dois grandes grupos de controvérsias apresentaram comportamentos diferentes no TCE-SP: de um lado, os casos relacionados à vedação da Lei Complementar n° 173/2020; de outro, aqueles ligados à anterioridade da legislatura e ao Tema 1192 do STF.

O contraste entre processos como TC-006230.989.20, TC-023559.989.24, TC-004872.989.22 e TC-005022.989.23 deixa uma lição importante: não é seguro analisar uma RGA apenas pelo índice de inflação ou pela existência de uma lei autorizativa. O fundamento jurídico da concessão, o momento, a finalidade da revisão, o instrumento utilizado e as circunstâncias concretas precisam ser examinados em conjunto.

A pesquisa também identificou alguns cuidados que apareceram associados a resultados mais favoráveis: respeitar períodos de vedação, utilizar instrumento legislativo adequado, adotar critérios objetivos e uniformes para a recomposição e acompanhar a evolução da jurisprudência. Nos casos relacionados à LC n° 173/2020, a restituição voluntária dos valores apareceu ainda como elemento relevante para a regularização da falha, como observado no TC-004665.989.22.

Mas há uma cautela que merece ficar registrada: a jurisprudência sobre o Tema 1192 ainda pode evoluir. Por isso, uma decisão que hoje esteja amparada no cenário jurisprudencial existente não deve ser considerada imune a mudanças futuras. O acompanhamento das decisões do STF e do TCE-SP faz parte da própria gestão de riscos da Câmara.

A Revisão Geral Anual não se resume à aplicação de um índice de inflação.

O fundamento jurídico, o momento da concessão e o instrumento utilizado podem determinar a regularidade da medida.

Figura 6 — Checklist da RGA:
cinco perguntas que a Câmara deve responder antes de conceder a revisão.

Responder essas perguntas ajuda a reduzir o risco de irregularidades e de responsabilização.
A análise deve considerar o fundamento jurídico, o momento e os efeitos da revisão.

		O que observar:
1	**Qual é o fundamento jurídico da Revisão Geral Anual?** A revisão está amparada na recomposição inflacionária ou há outro objetivo?	• Finalidade: recompor perdas ou gerar ganho real? • Observância do art. 37, X, da CF e do art. 29, VI, da CF. • Verificar se há vedação legal aplicável (ex.: LC n° 173/2020).
2	**Qual é o índice e a data da revisão?** Estão sendo utilizados os mesmos critérios aplicados aos servidores municipais?	• Índice oficial de inflação. • Mesma data e mesmo índice aplicados aos servidores. • Proibição de índices diferenciados ou vantagens adicionais.
3	**Qual instrumento legislativo será utilizado?** A revisão será concedida por lei formal específica?	• Preferência por lei formal específica. • Evitar Resoluções ou Atos da Mesa para tratar de remuneração. • Verificar competências e iniciativa.
4	**Há controvérsiass ou decisões relevantes a serem acompanhadas?** A matéria está afetada por entendimentos do STF ou do TCE-SP?	• Tema 1192 do STF (anterioridade da legislatura). • Decisões e recomendações recentes do TCE-SP. • Ajustar rotinas conforme evolução da jurisprudência.
5	**Haverá impacto financeiro e providências para eventuais ajustes?** A Câmara está preparada para corrigir falhas e evitar prejuízo ao erário?	• Estimativa de impacto no orçamento. • Planejamento para adequações futuras. • Em caso de descumprimento de vedação: restituição dos valores.

BOA DECISÃO É DECISÃO PLANEJADA E FUNDAMENTADA

Entender o fundamento jurídico é o primeiro passo para decidir bem.

Atuar com planejamento reduz riscos e fortalece a gestão da Câmara.

Transparência, legalidade e responsabilidade protegem o mandato e a instituição.



DUODÉCIMOS:
QUANDO DEVOLVER DINHEIRO PODE REVELAR UM PROBLEMA

Sobrou dinheiro no caixa da Câmara ao final do ano. A primeira impressão pode ser positiva: houve economia, as despesas ficaram abaixo do previsto e parte dos recursos retornará ao Tesouro.

Mas, para o TCE-SP, a história pode ser mais complexa. A pergunta não é apenas quanto foi devolvido, mas também por que esse dinheiro sobrou e como a Câmara chegou a esse resultado.

A análise de 26 julgados do TCE-SP, relativos a exercícios de 2019 a 2024 e apreciados entre 2020 e 2025, mostra um dado importante: a devolução dos duodécimos, isoladamente, raramente foi o fator determinante para o julgamento das contas. Em 22 dos 26 processos analisados, as contas foram julgadas regulares, enquanto apenas quatro tiveram resultado irregular.

O que aparece com mais força na jurisprudência é outra questão: a distância entre o orçamento planejado e aquilo que efetivamente foi gasto. No TC-004979.989.23, por exemplo, a devolução correspondeu a 14,19% dos recursos recebidos, mas o Tribunal chamou atenção principalmente para o fato de a previsão orçamentária superar em 31,93% a despesa realizada. O problema, portanto, não estava simplesmente no dinheiro devolvido, mas no que a sobra revelava sobre o planejamento.

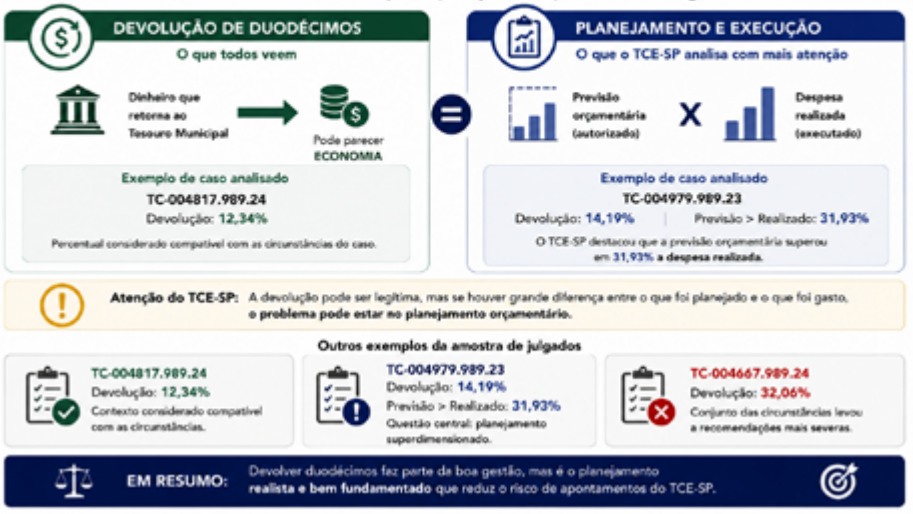
Há ainda uma segunda questão que merece atenção. A EC nº 109/2021 passou a admitir a restituição do saldo financeiro ao Tesouro ao final do exercício ou sua compensação nas primeiras parcelas dos duodécimos do ano seguinte. Ao mesmo tempo, o TCE-SP, por meio da Nota Técnica SDG nº 167/2021 e do Comunicado SDG nº 26/2023, passou a recomendar a devolução periódica dos recursos não utilizados, preferencialmente de forma mensal ou bimestral.

É justamente nessa diferença entre o que a Constituição permite e o que o controle externo recomenda que começa a discussão mais interessante sobre os duodécimos. E a jurisprudência mostra que planejamento, momento da devolução e adequada evidenciação contábil podem ser tão importantes quanto o próprio valor que retorna aos cofres públicos.

A jurisprudência mostra que não existe um percentual mágico de devolução capaz de separar a boa gestão da má gestão. O TCE-SP olha para o contexto. No TC-004979.989.23, a devolução foi de 14,19%, mas o ponto que chamou atenção foi outro: a previsão orçamentária superava em 31,93% a despesa efetivamente realizada. A diferença indicava que o problema poderia estar no planejamento, e não na economia obtida ao longo do exercício.

Figura 1 — Duodécimos: o problema pode estar no planejamento, não na devolução.

A jurisprudência do TCE-SP mostra que o que mais chama atenção **não é o valor devolvido,** mas sim a distância entre o que foi planejado e o que foi realmente gasto.



O contraste aparece também em outros julgados. No TC-004817.989.24, uma devolução de 12,34% foi considerada compatível com as circunstâncias analisadas. Já no TC-004667.989.24, a devolução de 32,06%, somada às demais circunstâncias do processo, recebeu tratamento mais crítico. Os números ajudam a demonstrar a lógica: o TCE-SP não estabeleceu um limite percentual oficial; cada situação é examinada em conjunto com o planejamento, a justificativa e a forma de devolução.

Outro ponto relevante é quando o dinheiro retorna ao Tesouro. A Constituição admite a restituição do saldo ao final do exercício, mas o TCE-SP recomenda que, sempre que possível, os recursos não necessários sejam devolvidos de maneira periódica. O TC-004664.989.22 registra um exemplo de oito devoluções realizadas entre abril e dezembro, permitindo que os valores retornassem gradualmente ao Tesouro.

A devolução de recursos ao Tesouro não é, por si só, sinal de boa ou má gestão.

O que importa é entender por que o dinheiro sobrou e se o resultado revela um planejamento orçamentário adequado.

Figura 2 — Devolver aos poucos: como o planejamento pode reduzir o risco de apontamentos.

Devoluções periódicas dos recursos não utilizados permitem que o Executivo os aproveite ao longo do exercício e demonstram planejamento financeiro responsável.

EXEMPLO DE DEVOLUÇÕES PERIÓDICAS (TC-004664.989.22)

Oito devoluções realizadas entre abril e dezembro de 2022. Essa prática permitiu que os **recursos retornassem gradualmente** ao Tesouro e fossem **utilizados em benefício da população.**

Devolução nº	Data	Valor devolvido (R$)	% sobre os duodécimos recebidos
1ª	14/04/2022	50.000,00	2,28%
2ª	01/06/2022	50.000,00	2,28%
3ª	28/09/2022	53.000,00	2,42%
4ª	17/11/2022	100.000,00	4,56%
5ª	06/12/2022	100.000,00	4,56%
6ª	20/12/2022	15.000,00	0,68%
7ª	28/12/2022	66.867,82	3,05%
8ª	29/12/2022	672,29	0,03%
TOTAL		R$ 435.540,11	19,78%

Conclusão do TCE-SP: a devolução organizada e periódica contribuiu para o **uso planejado dos recursos** pelo Executivo durante o exercício.

POR QUE DEVOLVER AO LONGO DO ANO?

Uso oportuno dos recursos públicos
O Executivo pode utilizar o dinheiro devolvido ainda no exercício, especialmente em despesas prioritárias.

Demonstra planejamento responsável
Acompanhar a execução e ajustar repasses evita superestimativas e reduz o risco de questionamentos.

Reduz o risco de recomendações e ressalvas
Evita concentração de devoluções no fim do exercício e aproxima a Câmara das orientações do TCE-SP (Comunicado SDG nº **26/2023**).

Mais transparência e rastreabilidade
Registros periódicos tornam o processo mais claro e facilitam a comprovação das decisões e dos valores devolvidos.

BOA PRÁTICA — Devolver aos poucos é sinal de **gestão planejada, transparente** e alinhada às melhores práticas recomendadas pelo TCE-SP.

A pesquisa também encontrou uma situação mais grave. No TC-001225.989.24, permaneceu saldo de R$ 31.239,30 sem devolução, acompanhado de inconsistências nos registros contábeis e movimentações financeiras incompatíveis com os saldos registrados. Nesse cenário, a discussão deixou de ser apenas sobre planejamento ou momento da devolução: passou a envolver a adequada evidenciação dos recursos públicos.

Há ainda uma questão que pode surpreender os gestores: devolver dinheiro não significa automaticamente reduzir a base utilizada para o limite de despesas com pessoal. No TC-004631.989.24, o Tribunal rejeitou a interpretação de que os valores devolvidos deveriam ser excluídos da base de cálculo do art. 29-A, ■ 1■, da Constituição. Para o TCE-SP, a referência está relacionada aos recursos recebidos pelo Legislativo, e não apenas ao montante efetivamente gasto depois da devolução.

O conjunto dos julgados permite identificar três situações que merecem atenção especial: devoluções reiteradamente concentradas no encerramento do exercício, orçamento significativamente superior à execução sem justificativa técnica e falhas na devolução ou na contabilização dos recursos. Nenhuma delas produz irregularidade automaticamente, mas são circunstâncias que aparecem associadas a recomendações, advertências ou questionamentos mais severos.

A mensagem da jurisprudência, portanto, é menos sobre "quanto devolver" e mais sobre "por que sobrou, quando devolver e como demonstrar isso". Para a Câmara, o melhor cenário não é simplesmente terminar o ano com uma grande economia.

É construir um orçamento compatível com sua realidade, acompanhar a execução durante o exercício e devolver tempestivamente aquilo que já não será

Figura 3 — Três sinais de alerta na gestão dos duodécimos.

Não significam irregularidade automática, mas aparecem com frequência associadas a recomendações, advertências ou questionamentos do TCE-SP.

1 DEVOLUÇÕES CONCENTRADAS NO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO

Quando a devolução ocorre apenas em dezembro, o Executivo perde a possibilidade de usar os recursos durante o exercício.

Exemplo de caso analisado
TC-004979.989.23
O relator advertiu que a repetição da conduta poderia "comprometer o julgamento de contas futuras em caso de reincidência".

Por que aumenta o risco
A repetição ao longo dos exercícios sugere falta de planejamento e pode elevar o tom das recomendações do Tribunal.

2 ORÇAMENTO SUPERIOR À EXECUÇÃO SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA

Previsões muito acima do que foi realmente gasto podem indicar planejamento inadequado ou superestimado.

Exemplo de caso analisado
TC-004667.989.24
Devolução de 32,06%, associada a outras circunstâncias do processo, levou o Tribunal a recomendações mais severas.

Por que aumenta o risco
O saldo elevado pode revelar falhas no planejamento orçamentário e na avaliação das necessidades da Câmara.

3 FALHAS NA DEVOLUÇÃO OU NA CONTABILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Ausência de devolução integral, registros contábeis inconsistentes ou movimentações financeiras incompatíveis.

Exemplo de caso analisado
TC-001225.989.24
Saldo de R$ 31.239,30 não devolvido e inconsistências na escrituração contábil foram questões centrais do apontamento.

Por que aumenta o risco
Compromete a transparência da gestão e pode indicar descumprimento do dever de restituição e de adequada evidenciação dos recursos.

O QUE A JURISPRUDÊNCIA MOSTRA

Em nenhum dos **4 processos** em que as contas foram julgadas irregulares (entre **26 analisados**), a devolução de duodécimos, isoladamente, foi o fundamento da reprovação, ressalvada a situação excepcional com ausência de devolução e inconsistências contábeis.

A MELHOR DEFESA É A PREVENÇÃO

- Planeje com base na execução histórica e na realidade da Câmara.
- Acompanhe a execução durante o ano e devolva tempestivamente o que não será utilizado.
- Mantenha registros contábeis e justificativas capazes de explicar cada decisão tomada.

necessário, mantendo registros capazes de explicar cada movimento.

O QUE O TCE-SP ESTÁ DIZENDO

A devolução, isoladamente, raramente explica o resultado das contas. O planejamento que produziu a sobra, a forma como os recursos foram devolvidos e a qualidade dos registros contábeis podem ser muito mais importantes.

A pesquisa analisou 26 processos, dos quais 22 tiveram contas julgadas regulares e quatro irregulares. Em nenhum dos quatro casos irregulares a devolução de duodécimos, isoladamente, foi apontada como fundamento da reprovação, ressalvada a situação excepcional envolvendo ausência de devolução e inconsistências contábeis.

Isso muda a pergunta que o gestor deveria fazer diante de uma sobra de recursos. Em vez de perguntar apenas "o percentual devolvido é alto?", a questão mais importante é: "o que esse saldo revela sobre o planejamento e a execução orçamentária da Câmara?"

Essa é a leitura que transforma a devolução de duodécimos de uma simples operação financeira em um indicador de qualidade da gestão orçamentária.

CONCLUSÃO

A análise dos 26 processos deixa uma mensagem importante para quem administra uma Câmara: o problema não está necessariamente em devolver muito — e também não está resolvido simplesmente porque houve devolução. O que pesa é a história por trás desse saldo.

Nos julgados analisados, o percentual devolvido, isoladamente, raramente foi determinante. O TCE-SP voltou sua atenção principalmente para a coerência entre o orçamento previsto e a execução, para a justificativa das diferenças e para a forma como os recursos não utilizados foram devolvidos. O TC-004979.989.23, por exemplo, mostra como a repetição de devoluções concentradas no encerramento do exercício pode deixar de ser vista apenas como uma circunstância pontual e passar a exigir maior atenção.

Há, portanto, uma diferença importante entre economizar recursos e planejar mal o orçamento. Uma Câmara que consegue reduzir despesas pode legitimamente terminar o exercício com saldo. Já uma previsão sistematicamente muito superior às necessidades reais pode indicar que o orçamento não foi construído com a precisão necessária. É essa diferença que o gestor precisa conseguir demonstrar.

Também não se deve perder de vista que a Constituição permite a devolução do saldo ao final do exercício, enquanto o TCE-SP recomenda, sempre que possível, que os recursos excedentes sejam devolvidos periodicamente. O TC-004664.989.22 oferece um exemplo concreto de devoluções realizadas ao longo do exercício, mostrando que o acompanhamento contínuo pode aproximar a gestão financeira da realidade da execução.

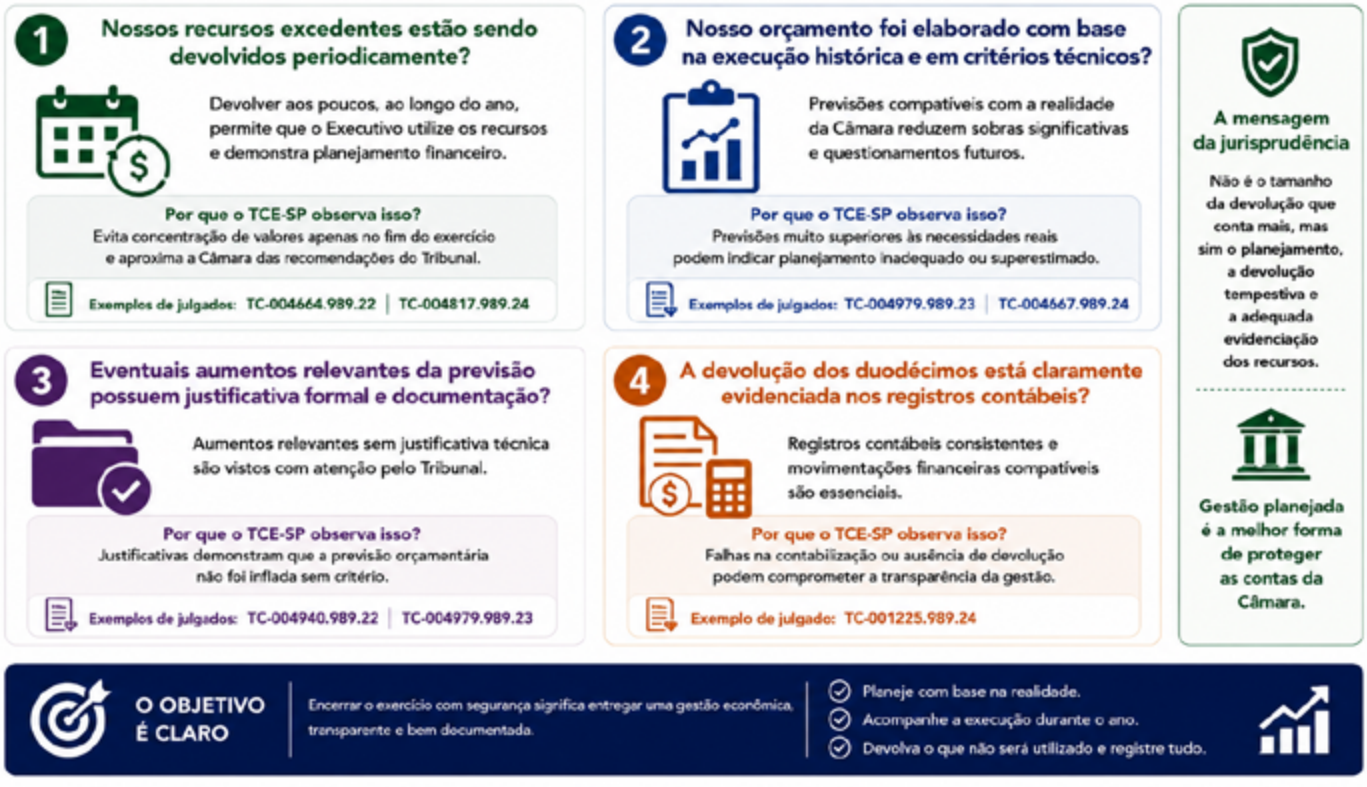
Pesquise jurisprudência do TCESP com IA

Baixe o Sinapse Jurídica no seu celular e consulte decisões reais onde estiver.

Android iPhone

Figura 4 — Duodécimos: quatro perguntas para encerrar o exercício com segurança.

Responder bem a estas perguntas é a melhor forma de reduzir o risco de apontamentos do TCE-SP.



O 13º DEIXOU DE SER CONSIDERADO INCOMPATÍVEL COM O REGIME DE SUBSÍDIO.

MAS ISSO NÃO SIGNIFICA QUE POSSA SER PAGO DE QUALQUER MANEIRA.

Por muitos anos, a discussão sobre 13° salário e terço constitucional de férias para agentes políticos municipais esteve cercada por uma ideia aparentemente simples: quem recebe subsídio em parcela única não poderia receber qualquer verba adicional.

O cenário, porém, mudou com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No julgamento do RE 650.898/RS (Tema 484), o STF reconheceu que o regime de subsídio não é incompatível, por si só, com o pagamento do 13° salário e do terço constitucional de férias. Em 2022, o RE 1.355.759, relatado pelo ministro Gilmar Mendes, voltou ao tema e reforçou que essas parcelas podem ser compatíveis com o subsídio desde que exista previsão na legislação infraconstitucional.

Isso não transformou o 13° em um direito automático para prefeitos, vice-prefeitos, vereadores ou outros agentes políticos. A própria decisão do STF é cuidadosa ao registrar que a Suprema Corte não afirmou a obrigatoriedade do pagamento, mas reconheceu a possibilidade quando houver fundamento legal. O ponto decisivo, portanto, deixou de ser simplesmente "pode ou não pode?" e passou a ser outro: qual agente político, com qual fundamento legal, por meio de qual norma e respeitando quais regras constitucionais pode receber?

O TCE-SP já havia incorporado essa mudança ao seu Manual de Remuneração de Agentes Políticos, ao registrar que o pagamento do décimo terceiro e do terço constitucional de férias não é incompatível com o regime de subsídio, desde que instituído por lei específica do respectivo ente, sem concessão automática. Para os vereadores, o Tribunal acrescentou uma cautela fundamental: a lei autorizadora deve observar o princípio da anterioridade, de modo que a concessão não alcance a legislatura em curso.

É justamente nessa passagem que mora o risco. O Comunicado SDG n° 30/2017 já alertava as Câmaras Municipais de que eventuais leis autorizadoras do 13° para vereadores, fundamentadas na decisão do STF, deveriam respeitar a anterioridade prevista no art. 29, VI, da Constituição. Em 2018, o próprio TCE-SP voltou a esclarecer o assunto durante seu Ciclo de Debates, reafirmando que a concessão para a vereança deveria alcançar a legislatura seguinte.

A questão, portanto, não desapareceu com a decisão do STF. Ela ficou mais sofisticada. Hoje, o gestor precisa separar aquilo que o Supremo efetivamente reconheceu a compatibilidade daquilo que a legislação local precisa estabelecer e, no caso dos vereadores, ainda considerar o momento em que a norma foi aprovada. É essa combinação entre jurisprudência do STF, legislação municipal e fiscalização do TCE-SP que determina se o pagamento de 13° ou terço constitucional de férias pode ser juridicamente sustentado.

O primeiro ponto a separar é possibilidade jurídica de direito automático. O STF, no RE 650.898/RS (Tema 484), não criou uma obrigação de pagar 13° ou terço constitucional de férias aos agentes políticos. O que reconheceu foi a compatibilidade dessas parcelas anuais com o regime de subsídio, desde que exista previsão na legislação infraconstitucional. O próprio STF voltou a reafirmar essa premissa no RE 1.355.759, ao negar seguimento a recurso em que se discutia justamente a inexistência de lei municipal autorizativa.

A diferença é importante porque impede uma interpretação perigosa: a decisão do STF não autoriza, sozinha, o pagamento. É necessário verificar a legislação local que ampara a vantagem e a forma pela qual ela foi instituída. O Manual do TCE-SP é expresso ao registrar que o 13° e o terço constitucional de férias podem ser concedidos aos agentes políticos, mas mediante instituição por lei específica do respectivo ente federativo, sem possibilidade de concessão automática.

Figura 1 — Do "não pode" ao "pode, desde que":
o que mudou no entendimento sobre 13° e terço constitucional de férias dos agentes políticos.

A jurisprudência do STF reconheceu a compatibilidade do 13° salário e do terço constitucional de férias com o regime de subsídio, mas condicionou o pagamento à existência de previsão legal.



Para os vereadores, existe ainda uma segunda barreira: a anterioridade. O art. 29, VI, da Constituição determina que o subsídio dos vereadores seja fixado em cada legislatura para a subsequente. O TCE-SP aplicou essa lógica também às eventuais leis que instituam 13° e terço constitucional de férias para a vereança. O Comunicado SDG n° 30/2017 alertou expressamente as Câmaras de que leis autorizadoras baseadas na decisão do STF deveriam observar a anterioridade.
Essa orientação não ficou restrita ao comunicado. Em 2018, ao responder dúvidas durante o Ciclo de Debates com agentes políticos, o próprio TCE-SP esclareceu que a concessão de 13° e férias à vereança somente poderia alcançar a legislatura seguinte, justamente para preservar o princípio da anterioridade.

O Tribunal também registrou que já havia rejeitado prestações de contas em situações envolvendo pagamento irregular de benefícios a agentes políticos. Há, portanto, uma diferença relevante entre os agentes políticos. Para vereadores, a anterioridade prevista no art. 29, VI, constitui uma cautela expressamente destacada pelo TCE-SP. Já o próprio Manual registra que a Constituição não estabeleceu essa exigência de anterioridade para a fixação dos subsídios de prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, cuja remuneração deve ser estabelecida por lei de iniciativa da Câmara.

Isso não significa, porém, que prefeito e vice-prefeito possam receber 13°ou terço constitucional de férias sem qualquer formalização. O requisito central permanece: deve existir fundamento legal específico. O Manual de Remuneração de Agentes Políticos do TCE-SP registra que, historicamente, prefeitos, vice-prefeitos e vereadores eram remunerados em 12 parcelas mensais e que, após o julgamento do STF, o 13° e o terço de férias passaram a ser juridicamente compatíveis com o subsídio quando instituídos por lei específica.

O TCE-SP também oferece uma pista importante sobre como a Corte examina a remuneração dos agentes políticos. Em julgados recentes, a fiscalização continua verificando se alterações remuneratórias possuem lei específica, instrumento adequado e respeito aos limites constitucionais. No TC-004948.989.23, por exemplo, a concessão de RGA aos agentes políticos foi questionada por afronta ao princípio da anterioridade, mostrando que a existência de uma lei ou ato formal não encerra, por si só, a análise do Tribunal.

Outro exemplo ajuda a compreender a importância da base legal. No TC-006230.989.20, por exemplo, foram considerados indevidos pagamentos de RGA a vereadores realizados durante período de vedação da Lei Complementar n° 173/2020. Embora o processo também tenha examinado a fixação dos subsídios por lei municipal não específica, essa última questão foi relevada como falha formal. O caso demonstra que a existência de um ato remuneratório não afasta, por si só, a necessidade de observância das demais regras aplicáveis.
É justamente por isso que a pergunta correta, antes de incluir a parcela na folha, não é apenas "o STF permitiu?". O roteiro mais seguro é outro: existe lei local autorizando? A norma foi aprovada pelo instrumento adequado? Ela alcança aquele agente político? No caso dos vereadores, respeitou a anterioridade? E o pagamento observa os demais limites constitucionais e fiscais?

O STF abriu a possibilidade. Mas, para a Câmara, reconhecer esse direito exige olhar além da decisão: é preciso verificar a lei municipal e as condições para sua aplicação.

Figura 2 — STF reconheceu a compatibilidade, mas a lei local continua sendo indispensável.

A decisão do STF reconheceu a compatibilidade do 13° salário e do terço constitucional de férias com o regime de subsídio, desde que exista previsão na legislação do respectivo ente.

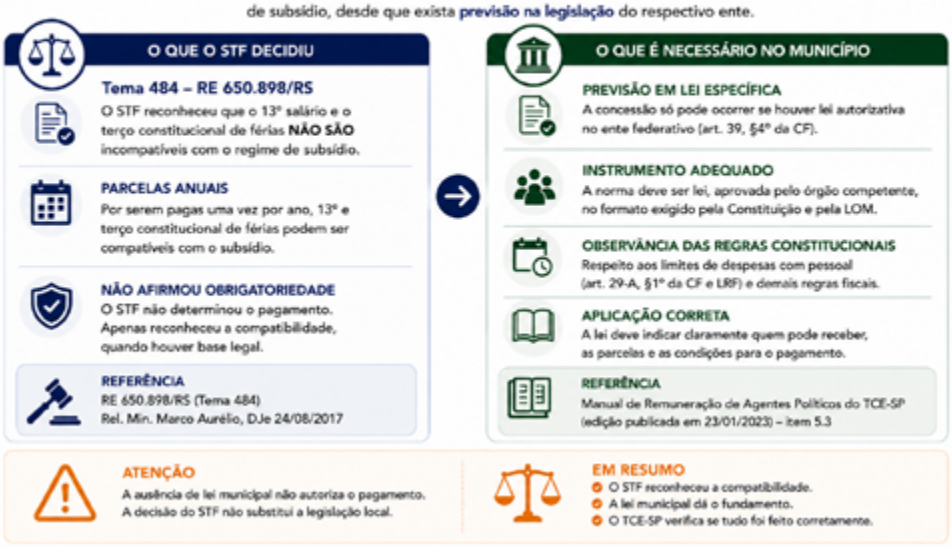


Figura 3 — Quatro perguntas antes de incluir 13° ou terço constitucional de férias na folha do agente político.

Antes de qualquer pagamento, verifique a base legal, o contexto e as regras aplicáveis.



Figura 4 — 13° e terço constitucional de férias: o checklist antes do pagamento.

Use este roteiro para garantir segurança jurídica e evitar questionamentos do TCE-SP.

PASSO	PERGUNTA-CHAVE	O QUE VERIFICAR
1 Base legal existe?	Há lei municipal que autoriza o pagamento do 13° e/ou do terço constitucional de férias ao agente político?	• Verifique se a lei é específica e vigente. • Confirme se o agente político está contemplado expressamente. • Normas genéricas não são suficientes.
2 A disciplina está correta?	A norma foi aprovada com antecedência adequada?	• Para vereadores: observar o princípio da anterioridade da legislatura (art. 29, VI da CF). • A lei só vale para a legislatura seguinte. • Evite aprovar após o início do mandato.
3 Os limites estão sendo respeitados?	O pagamento cabe no orçamento e respeita os limites constitucionais e fiscais?	• Despesa de pessoal: arts. 29-A, §1° da CF e 20 da LRF. • Previsão na LDO e na LOA. • Atenda ao teto de gastos do Legislativo.
4 O instrumento é adequado?	A instituição do 13° e do terço de férias foi feita por lei específica?	• A concessão deve ser feita por lei específica. • A iniciativa é da Câmara Municipal (para prefeito, vice e secretários). • Resoluções não podem criar vantagens remuneratórias.
5 A informação está registrada e publicada?	A concessão está devidamente registrada, publicada e evidenciada?	• Registre na contabilidade com transparência. • Publique a norma no Diário Oficial. • Garanta rastreabilidade e documentação da despesa.

POR QUE ESSE CHECKLIST É IMPORTANTE?

Decisões do TCE-SP mostram que pagamentos sem base legal ou que desrespeitam a anterioridade podem ser apontados como irregulares.

Leis aprovadas sem observar o momento adequado ou a forma exigida podem gerar devolução de valores, multas e rejeição das contas.

A ausência de lei específica ou o descumprimento das regras constitucionais pode transformar a possibilidade em problema para as contas da Câmara ou da Prefeitura.

ATENÇÃO
Sem lei específica e observância das regras constitucionais, o pagamento pode ser considerado irregular e gerar apontamentos nas contas.

LEMBRE-SE O STF reconheceu a compatibilidade do 13° e do terço constitucional de férias (Tema 484 e RE 1.355.759), mas o pagamento **depende de lei local e do cumprimento de todas as regras aplicáveis.**

BOA PRÁTICA Consulte sempre o setor jurídico, planeje a despesa e documente cada etapa. Gestão jurídica evita problemas e protege o gestor e a instituição.

O ponto mais importante é não confundir possibilidade constitucional com autorização automática. A decisão do STF abriu espaço para a concessão; não substituiu a legislação municipal nem afastou as demais exigências constitucionais. E a pesquisa realizada na jurisprudência do TCE-SP recomenda uma cautela adicional: embora existam diversos julgados sobre remuneração, a amostra analisada não contém decisão específica sobre o pagamento de 13° a agente político.



Por isso, a decisão mais segura é aquela tomada antes do fechamento da folha: verificar a legislação aplicável, identificar o agente beneficiário, conferir o instrumento que instituiu a vantagem e, no caso dos vereadores, confirmar a observância da anterioridade. O STF mudou o cenário; agora, a segurança jurídica depende de como cada ente transforma essa possibilidade em uma despesa legalmente sustentada.

O STF abriu a possibilidade. A lei municipal dá o fundamento. E o TCE-SP continua responsável por verificar se o caminho foi percorrido corretamente.



ACESSE TAMBÉM O SITE
sinapsejuridica.com.

CÂMARAS MUNICIPAIS

CUMPRIR OS LIMITES NÃO GARANTE CONTAS APROVADAS

Análise de 28 julgamentos do TCE-SP mostra que, mesmo dentro dos limites constitucionais, Câmaras podem enfrentar problemas por falhas de controle, gestão, transparência e reincidência.

Imagine uma Câmara Municipal encerrando o exercício com uma preocupação aparentemente resolvida: a despesa total ficou dentro do limite do art. 29-A da Constituição, a folha respeitou os percentuais legais e os repasses ocorreram normalmente. À primeira vista, os principais números estão em ordem. Mas isso não significa que as contas estejam fora de risco.

Uma análise de 28 processos de prestação de contas de Câmaras Municipais, referentes aos exercícios de 2020 a 2024, encontrou 17 julgamentos regulares e 11 irregulares. O dado mais interessante não está apenas nos 39,3% de decisões desfavoráveis. Está no fato de que, em diversos desses processos, os principais limites quantitativos também estavam sendo observados.

O que apareceu no lugar dos problemas com os grandes números foram questões aparentemente menores, mas capazes de revelar a qualidade da gestão: controle insuficiente de veículos e combustíveis, estrutura desproporcional de cargos em comissão, encargos previdenciários, transparência, atuação pouco efetiva do controle interno e, especialmente, a repetição de falhas já apontadas pelo Tribunal.

É aí que está a principal lição dos julgados. O limite constitucional funciona como um teto; não como um certificado de boa gestão. A fiscalização do TCE-SP alcança também a forma como os recursos são administrados, controlados, documentados e corrigidos quando surgem problemas.

Na prática, isso muda a pergunta que deveria ser feita ao final de cada exercício. Em vez de apenas perguntar "cumprimos os limites?", a Administração precisa perguntar: "o que os nossos controles demonstram sobre a qualidade da gestão?"

O problema pode estar onde o indicador não chega

O art. 29-A da Constituição estabelece limites importantes para a despesa do Legislativo municipal. A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescenta regras para a despesa com pessoal. São indicadores indispensáveis, mas medem principalmente quanto a Câmara gastou. Os julgados analisados mostram que o Tribunal também examina como esse dinheiro foi administrado.

Na amostra, os percentuais de despesa total do Legislativo permaneceram abaixo dos limites constitucionais aplicáveis. Ainda assim, processos como os TC-006086.989.20, TC-006697.989.20 e TC-004759.989.23 terminaram com julgamento desfavorável. As razões estavam relacionadas a outros aspectos da gestão, demonstrando que o cumprimento do teto não encerra a fiscalização.

Entre os problemas que apareceram nos julgados estão falhas no controle de combustíveis e veículos, inadequações na estrutura de cargos em comissão, obrigações previdenciárias, transparência, controle interno e cumprimento de determinações anteriores. Isoladamente, alguns desses apontamentos podem parecer secundários. Quando analisados em conjunto, porém, ajudam o Tribunal a avaliar a qualidade da gestão.

FIGURA 1 28 JULGAMENTOS ANALISADOS: 17 REGULARES E 11 IRREGULARES



17 REGULARES
Contas julgadas regulares pelo TCE-SP
60,7% do total

11 IRREGULARES
Contas julgadas irregulares pelo TCE-SP
39,3% do total

A análise mostra que, mesmo dentro dos principais limites constitucionais, **39,3% das contas foram julgadas irregulares.** Os motivos estão relacionados à qualidade da gestão e não apenas ao tamanho da despesa.

Estar dentro do limite não significa estar fora do risco. As contas também são avaliadas pela qualidade da gestão e pela forma como os recursos públicos são administrados.

FIGURA 2 **QUANDO OS LIMITES ESTÃO EM ORDEM, MAS AS CONTAS NÃO:**
PRINCIPAIS FATORES IDENTIFICADOS NA AMOSTRA



Entre os problemas que apareceram nos julgados estão falhas no controle de combustíveis e veículos, inadequações na estrutura de cargos em comissão, obrigações previdenciárias, transparência, controle interno e cumprimento de determinações anteriores. Isoladamente, alguns desses apontamentos podem parecer secundários. Quando analisados em conjunto, porém, ajudam o Tribunal a avaliar a qualidade da gestão .

COMBUSTÍVEL: O VALOR GASTO NÃO É TODA A HISTÓRIA

O controle da frota apareceu de forma recorrente na amostra. O ponto central não foi simplesmente saber quanto a Câmara gastou com combustível, mas se existiam documentos capazes de demonstrar a finalidade pública dos deslocamentos. No TC-006086.989.20, por exemplo, a despesa anual com combustível foi de aproximadamente R$ 22,8 mil, mas a questão examinada envolvia principalmente a deficiência dos controles administrativos.

Em outro julgado, como o TC-004656.989.23, também foram identificados problemas relacionados ao controle dos gastos com combustíveis. A jurisprudência analisada permite extrair uma orientação prática: cada utilização de veículo oficial deve deixar uma trilha documental capaz de responder, posteriormente, quem utilizou o veículo, para onde foi, por qual motivo e qual foi a quilometragem.

Cargos em comissão: quantidade também pode chamar atenção

A estrutura de pessoal é outro ponto em que os números podem revelar um problema que não aparece nos limites constitucionais de despesa. No TC-005267.989.23, os cargos em comissão representavam aproximadamente 66,67% das vagas preenchidas. Já no TC-006578.989.20, os cargos comissionados correspondiam a 39,53% do total de vagas preenchidas e a 65,38% do número de servidores efetivos.

WOs julgados, entretanto, não indicam que exista um percentual único capaz de determinar automaticamente a irregularidade. A análise envolve também a natureza das atribuições, a proporcionalidade da estrutura e a compatibilidade dos requisitos de escolaridade com as funções desempenhadas. O foco está na coerência da organização administrativa com o modelo constitucional de acesso ao serviço público.

Previdência e controle interno elevam o risco

As obrigações previdenciárias aparecem entre os temas de maior potencial de impacto. No TC-004759.989.23, foram identificadas falhas no empenhamento tempestivo de encargos previdenciários devidos ao INSS e ao RPPS. No TC-006086.989.20, problemas relacionados ao FGTS também integraram o conjunto de impropriedades analisadas.

Outro ponto merece atenção: o controle interno. Os processos TC-004842.989.22 e TC-004633.989.23 registraram críticas à insuficiência das atividades desenvolvidas. O problema não estava simplesmente na existência ou ausência de um relatório, mas na capacidade de o controle interno demonstrar que efetivamente avaliou os atos de gestão, identificou riscos e acompanhou providências.

.

Estar dentro dos limites não significa estar fora do risco.

A regularidade das contas também depende da qualidade dos controles, da gestão e da correção das impropriedades.



A REINCIDÊNCIA PODE MUDAR O PESO DE UMA FALHA

Talvez um dos sinais mais importantes encontrados na pesquisa esteja na repetição de impropriedades. Uma falha inicialmente tratada como recomendação, ressalva ou determinação ganha outro significado quando permanece no exercício seguinte sem demonstração de providências efetivas.

Os julgados analisados mostram que o Tribunal considera a reincidência na apreciação das contas, conforme também previsto na legislação estadual. Por isso, responder ao apontamento anterior não deve significar apenas apresentar uma justificativa. O ponto decisivo é demonstrar que a causa do problema foi enfrentada e que a impropriedade deixou de existir.



O DUODÉCIMO TAMBÉM DEPENDE DO CONTEXTO

A pesquisa encontrou ainda situações em que a devolução de duodécimos recebeu avaliações diferentes. No TC-006460.989.20, a devolução correspondeu a 30,65%; no TC-006220.989.20, a 24,31%. A comparação mostra que o percentual, sozinho, não explica necessariamente o resultado do julgamento.

O contexto da execução orçamentária também importa. Devoluções concentradas no encerramento do exercício podem levantar questionamentos sobre planejamento, enquanto devoluções realizadas de forma parcelada e compatível com a execução financeira podem ser avaliadas de maneira diferente. A jurisprudência, portanto, recomenda cautela com conclusões automáticas baseadas em um único indicador.

O conjunto dos processos analisados revela uma característica comum: o Tribunal não olha apenas para o tamanho do gasto, mas para a qualidade das decisões que produziram esse gasto. É

justamente nessa camada — controles, planejamento, documentação, transparência e correção das falhas — que muitas contas deixam de ser apenas uma coleção de números e passam a revelar a qualidade da gestão.

CONCLUSÃO

OO limite é o começo da análise, não o fim
A análise dos 28 julgamentos deixa uma mensagem clara: cumprir os limites constitucionais é indispensável, mas não basta para garantir a aprovação das contas. Na amostra, parte das decisões desfavoráveis envolveu Câmaras que respeitaram os principais limites quantitativos. O que pesou foi a qualidade da gestão demonstrada nos controles, na organização administrativa e na capacidade de corrigir problemas.

O padrão identificado também mostra que pequenas falhas podem ganhar importância quando revelam deficiência estrutural ou permanecem sem correção. Controle de combustível, cargos em comissão, encargos previdenciários, transparência e atuação do controle interno são exemplos de áreas que exigem acompanhamento permanente, e não apenas uma conferência no encerramento do exercício.

A reincidência merece atenção especial. O apontamento do Tribunal não deveria ser tratado como um problema encerrado quando a resposta é apresentada; ele deve ser tratado como um problema a ser eliminado. Quando a mesma impropriedade reaparece, a Administração precisa demonstrar quais medidas foram adotadas e quais resultados efetivamente produziram
.
Os processos analisados também mostram que não existe uma fórmula matemática capaz de antecipar sozinha o resultado de uma prestação de contas. Percentuais, limites e indicadores são importantes, mas o contexto de cada caso pode alterar a forma como uma determinada situação é avaliada. É por isso que conhecer a jurisprudência permite enxergar riscos que uma simples planilha de do saldo ao final do exercício, enquanto o TCE-SP recomenda, sempre que possível, que os recursos excedentes sejam devolvidos periodicamente. O

FIGURA 5 O MESMO INDICADOR, CONTEXTOS DIFERENTES: COMO OS JULGADOS ANALISARAM AS DEVOLUÇÕES



TC-004664.989.22 oferece um exemplo concreto de devoluções realizadas ao longo do exercício, mostrando que o acompanhamento contínuo pode aproximar a gestão financeira da realidade da execução.

Para presidentes de Câmara, controladores, procuradores e contadores, a principal conclusão é prática: não basta perguntar se a Câmara gastou dentro do limite. É preciso saber se consegue provar que gastou bem, que controlou corretamente, que cumpriu suas obrigações e que corrigiu os problemas apontados anteriormente. No fim, a diferença entre uma gestão que apenas cumpre números e uma gestão capaz de demonstrar regularidade está justamente nos detalhes que os números não mostram.

FIGURA 6 O QUE OBSERVAR ANTES DE ENCERRAR AS CONTAS DA CÂMARA



BASE DOCUMENTAL

Processos analisados: 28 julgamentos de prestação de contas de Câmaras Municipais, referentes aos exercícios de 2020 a 2024.
Amostra: 17 julgamentos regulares e 11 irregulares.
Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo — TCESP.

Os números e conclusões apresentados refletem exclusivamente a amostra pesquisada e não representam, por si só, a totalidade da jurisprudência do Tribunal.

“O DIREITO MUDOU MUITO. **E EU TAMBÉM MUDEI COM ELE”**

1. Você se formou em Direito em 2010. Olhando para sua trajetória desde o início da carreira até hoje, o que mudou mais: a advocacia, o mundo ou a própria profissional que você se tornou?
Acho que os três mudaram, mas eu mudei principalmente. Quando me formei, tinha aquela visão mais romântica da profissão, de que bastava conhecer profundamente as leis para ser uma boa advogada. Com o tempo, percebi que o Direito também exige capacidade de ouvir, negociar, entender pessoas e tomar decisões em situações muitas vezes difíceis. Hoje me sinto uma profissional muito mais segura, mas também muito mais consciente de que sempre temos algo a aprender.

2. O que fez você escolher o Direito como profissão?
Sempre gostei de argumentar, de entender os dois lados de uma situação e, principalmente, de buscar soluções para problemas. Na época da faculdade, percebi que o Direito me permitiria unir essas características a uma profissão que poderia ter impacto concreto na vida das pessoas. Foi uma escolha que começou como uma decisão profissional e acabou se tornando parte da minha identidade.

3. Qual foi o maior desafio que você enfrentou nos primeiros anos de advocacia?
Sem dúvida, conquistar confiança. Quando você é jovem, mesmo sabendo que estudou e se preparou, precisa demonstrar na prática que é capaz de conduzir um problema. Aprendi que confiança não se conquista tentando parecer que você sabe tudo. Muitas vezes, ela vem justamente quando você tem humildade para dizer: “vou estudar melhor essa questão e volto com uma resposta”.

4. Depois de mais de 15 anos de profissão, o que diferencia uma boa advogada de uma excelente advogada?
Acredito que seja a capacidade de enxergar além do processo. Uma boa advogada conhece a legislação e sabe argumentar. Uma excelente profissional entende o problema que está por trás daquela questão jurídica e consegue explicar ao cliente, com clareza, quais são os riscos, as alternativas e as consequências de cada decisão.

5. A inteligência artificial está mudando a advocacia. Você vê essas ferramentas mais como ameaça ou como oportunidade?
Como oportunidade. A inteligência artificial não substitui a responsabilidade profissional, o conhecimento jurídico e, principalmente, a capacidade de tomar decisões. Mas pode reduzir muito o tempo gasto em tarefas repetitivas e permitir que o advogado se concentre no que realmente exige raciocínio. Acho que o profissional que aprender a trabalhar com tecnologia terá uma vantagem importante nos próximos anos.

6. Existe alguma decisão profissional da qual você se arrepende ou faria diferente hoje?
Provavelmente teria começado algumas coisas antes. Às vezes esperamos estar completamente preparados para dar um próximo passo, e esse momento de “estar pronta” nunca chega. Hoje eu entendo que crescimento profissional também envolve assumir riscos calculados e aprender durante o caminho.

7. O que as pessoas normalmente não imaginam sobre a rotina de uma advogada?
Que boa parte do trabalho não acontece dentro de um fórum ou de uma audiência. Existe muito estudo, leitura, análise de documentos, reuniões, prazos e decisões que precisam ser tomadas rapidamente. E existe também uma responsabilidade muito grande, porque, do outro lado de uma questão jurídica, quase sempre existe uma pessoa esperando que você faça o seu melhor.



Dra. Lenda Tam- OAB 172077

8. Se pudesse voltar a 2010 e conversar com a jovem advogada que estava começando, qual conselho daria a ela?
Eu diria para ela ter paciência. Nem tudo precisa acontecer imediatamente. Construir uma carreira leva tempo, exige erros, acertos e muita persistência. E diria também para não perder a curiosidade. Depois de tantos anos, continuo acreditando que uma das maiores qualidades de um profissional do Direito é nunca parar de estudar.

9. E olhando para os próximos 10 anos, onde você imagina estar profissionalmente?
Espero continuar exercendo a advocacia, mas acompanhando as transformações que estão acontecendo na profissão. Quero estar cada vez mais preparada para unir conhecimento jurídico, tecnologia e uma atuação próxima das pessoas. Se daqui a dez anos eu puder olhar para trás e perceber que continuei aprendendo e que meu trabalho fez diferença para alguém, já vou considerar que valeu a pena.

Pesquise jurisprudência do TCESP com IA

Baixe o Sinapse Jurídica no seu celular e consulte decisões reais onde estiver.

Android

iPhone

BAIXE NOSSO APP





ACESSE TAMBÉM O SITE

sinapsejuridica.com.br