

<b>Processo nº:</b>	eTC 6999.989.20-5
<b>Prefeitura Municipal:</b>	São Luiz do Paraitinga
<b>População estimada:</b>	10.693 hab. (10.397 hab. Censo 2010) <sup>1</sup>
<b>Matéria:</b>	Contas Anuais - Exercício de 2021

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,**

O processo em exame refere-se ao Parecer Prévio a respeito das Contas Anuais de Prefeitura Municipal, em consonância com o artigo 31, § 1º, e o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988, com o artigo 33, inciso I, e o artigo 150 da Carta Estadual, com o artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993 e, por fim, com o artigo 56, inciso II, do Regimento Interno do TCESP. Com o objetivo de melhor contextualizar a matéria, convém resgatar o histórico dos pareceres prévios e das recomendações que foram apontadas nos últimos exercícios. Na sequência, será exposto o trâmite processual das contas anuais em exame, com a posterior abordagem do mérito.

<sup>1</sup> Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.



## 1. HISTÓRICO DOS PARECERES PRÉVIOS NOS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS

Ao analisar as contas relativas aos exercícios anteriores, constata-se que o Egrégio TCESP emitiu **Pareceres Favoráveis às Contas de 2018, 2019 e 2020**. É o que se infere das informações lançadas na tabela abaixo:

Contas Anuais de 2020	Contas Anuais de 2019	Contas Anuais de 2018
eTC 3016.989.20-4, Rel. ARC, Parecer Favorável (Ev. 101), Trânsito 12/05/22 (Ev. 113)	eTC 4668.989.19-7, Rel. ECR, Parecer Favorável (Ev. 83), Trânsito 26/08/21 (Ev. 91)	eTC 4327.989.18-2, Rel. SEB, Parecer Favorável (Ev. 80), Trânsito 30/06/20 (Ev. 93)

À margem dos pareceres, foram emitidas recomendações ao Chefe do Poder Executivo Municipal a fim de que sanasse as falhas apontadas durante a instrução. Vale lembrar que a reincidência da Origem em falha consolidada pelo trânsito em julgado pode levar ao juízo desfavorável. Assim, no presente caso, ganham destaque as recomendações que foram indicadas no voto condutor do parecer prévio das Contas Anuais de 2018. Como o trânsito em julgado destas contas ocorreu em 30/06/2020, verifica-se que o Poder Executivo teve tempo suficiente para implementar as recomendações. No voto condutor, o Conselheiro Relator recomendou a adoção das seguintes medidas:

**“EMENTA: CONTAS MUNICIPAIS. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO PELO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS OBSERVADOS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL.”**

*“[...] Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício ao Chefe do Executivo com as seguintes advertências:*

*a) Atente para as ocorrências apontadas no relatório do Controle Interno, determinando as providências cabíveis.*



b) *Aprimore a gestão de pessoal, com vista à identificação das atribuições e requisitos para provimento dos cargos em comissão, atentando para a excepcionalidade estabelecida pelo artigo 37, V, da Constituição Federal, de modo que suas atribuições efetivamente se caracterizem como de chefia, assessoramento ou direção.*

c) *Adote providências no que se refere à obtenção dos AVCB e dos Alvarás de Funcionamento da Vigilância Sanitária nas áreas do ensino e da saúde.*

d) *Cumpra, com rigor, as normas da Lei federal nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal, no tocante às despesas realizadas por meio de procedimento licitatório ou de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, formalizando adequadamente os respectivos contratos.*

e) *Adote medidas para o exato cumprimento da Lei de Acesso à Informação.*

f) *Efetue ajustes para garantir a fidedignidade das informações inseridas no banco de dados do Sistema AUDESP, em cumprimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, nos termos do Comunicado SDG nº 34/09, atentando para os prazos de encaminhamento dos documentos exigidos pelo Tribunal por meio desse sistema.*

g) *Adote as medidas necessárias à melhoria dos índices atribuídos à formação do IEGM, com revisão dos pontos de atenção destacados.*

h) *Atenda integralmente às recomendações deste Tribunal. [...]*

(TCESP, 1ª Câmara, Contas Anuais de 2018 da Prefeitura Municipal de São Luiz do Paraitinga, eTC 4327.989.18-2, Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, j. 17/03/2020, DOE 13/05/2020, Trânsito em julgado 30/06/2020).

## 2. TRÂMITE PROCESSUAL E FISCALIZAÇÕES ORDENADAS

Ao longo do exercício financeiro, a auditoria não só promoveu o Acompanhamento Especial da Covid-19 (eTC 2284.989.21-7), como também realizou Fiscalização Ordenada na área de Ouvidoria (Evento 12, eTC 6848.989.21-6). Todas essas informações serviram de subsídio para a instrução das contas anuais em exame, balizando o exercício do controle externo.

Nos autos principais, houve o Acompanhamento Quadrimestral, cujas ocorrências foram anotadas nos relatórios do 1º Quadrimestre (Evento 14.8), do 2º Quadrimestre (Evento 27.10) e do 3º Quadrimestre (Eventos 41.3 RAAE e 41.32).



Divulgado o relatório final das contas anuais, os interessados foram notificados mediante a publicação no diário oficial de 02/07/2022 (*Evento 48*), com a consequente dilação de prazo (*Evento 58.1*) e apresentação de justificativas (*Evento 60*). Após a manifestação da Digna ATJ pela reprovação das Contas Anuais (*Evento 79*), os autos vieram ao Ministério Público de Contas. Assim, resgatado o trâmite processual, constata-se, preliminarmente, o desenvolvimento válido e regular do processo, com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, na medida em que a Origem teve a oportunidade de se manifestar sobre as falhas e de comprovar documentalmente as alegações.

### 3. ABORDAGEM DE MÉRITO, CONTAS ANUAIS DE 2021

A partir dos elementos probatórios que foram coligidos ao processo em exame, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO	
CONTROLE INTERNO	REGULAR
HOUVE ADESÃO AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2021?	Não
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Resultado no exercício	4,81%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Percentual de investimentos	3,40%
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	Favorável
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	Favorável
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Prejudicado*
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao RGPS (INSS)?	Sim
ENCARGOS - Efetuados os recolhimentos ao RPPS?	Prejudicado
Está cumprindo parcelamentos de débitos previdenciários?	Sim
DUODÉCIMOS - Os repasses atenderam ao limite constitucional?	Sim
LRF - Despesa de pessoal do exercício em exame (Limite máximo 54% e limite prudencial 51% da RCL)	47,24%



LRF – Atendido o artigo 21, incisos I e III?	Sim
ENSINO- Aplicação na Educação - artigo 212, CF (Limite mínimo de 25%)	25,69%
ENSINO- FUNDEB aplicado no magistério (Limite mínimo de 70%)	82,56%
ENSINO- Recursos FUNDEB aplicados no exercício. Regra 100%.	100%
ENSINO- Eventual parcela residual de até 10% foi aplicada até 30.04 do ano seguinte?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (Limite mínimo de 15%)	27,37%

\* Apesar de enquadrar-se no regime ordinário, há precatório no valor de R\$ 16.761,97 registrado no TJSP não quitado e sem depósito nas contas do Tribunal de Justiça para o exercício

Na visão deste *Parquet de Contas*, os itens abordados no relatório consolidado da diligente Fiscalização podem ser reunidos em cinco grupos. Em primeiro lugar, a **gestão fiscal** envolve os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, além das questões relacionadas à dívida ativa (resíduo ativo), aos restos a pagar (resíduo passivo), à dívida de curto prazo e à situação dos precatórios, tendo em vista sua repercussão nas finanças locais. Em segundo lugar, os **gastos obrigatórios** enfatizam a aplicação das receitas vinculadas à Saúde, ao Ensino, ao Fundeb, sem perder de vista a conformidade e a qualidade do gasto público nestas áreas socialmente relevantes.

Em terceiro lugar, a **gestão de pessoal** abrange o limite das despesas com pessoal na ordem de 54% da RCL, com a análise de eventuais terceirizações de mão de obra, os subsídios pagos ao Prefeito e aos Secretários, o cumprimento do teto constitucional das remunerações, o pagamento adequado dos encargos sociais e das horas extras, além das questões relacionadas à composição do quadro de pessoal. Em quarto lugar, a **gestão de bens e serviços** engloba as despesas feitas sob o regime de adiantamento, a formalização e a execução dos contratos e a situação do Almoxarifado e dos Bens Patrimoniais. Em quinto lugar, a **promoção da accountability** volta-se para o planejamento e a execução das políticas públicas (e.g. saneamento básico, resíduos sólidos, meio ambiente, urbanismo), o processo legislativo



orçamentário, o controle interno, a transparência da gestão e o cumprimento das diretrizes do controle externo.

Inicialmente, cumpre destacar que a questão referente à não adesão ao programa de transparência fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 178/2021 restou esclarecida pela Origem (*Item B.1*). Isso porque a adesão ao programa não é obrigatória, sendo este destinado aos Estados e Municípios com maiores problemas no equilíbrio de suas contas públicas, o que não é o caso do município de Paraitinga. Da mesma forma, restou esclarecida a questão referente à superação dos limites insculpidos no artigo 167-A, da Constituição Federal (*Item B.1.1*). Por fim, em relação ao precatório no valor de R\$ 16.761,97, a Origem comprovou a quitação do débito por meio de parecer no DEPRE, não havendo valores em aberto (*Item B.1.5.1*). Entretanto, as demais falhas referentes à gestão fiscal e à gestão de pessoal não foram devidamente esclarecidas, o que enseja o julgamento desfavorável das contas.

No que tange à **gestão fiscal**, a diligente Fiscalização apontou um elevado índice de alterações orçamentárias, na ordem de 47,91% da despesa fixada (*Item B.1.1*). Na defesa, a Origem procurou contestar os números evidenciados pela diligente Fiscalização, apresentando cálculo demonstrando que, em verdade, as alterações orçamentárias teriam sido na ordem de 28,60%, com a maior parte deste valor sendo suplantada por meio de Créditos Especiais, abertos em virtude de situações imprevisíveis.

Na visão ministerial, ambos os cálculos apresentados demonstram excesso nas alterações orçamentárias. Neste sentido, é sempre bom salientar que o excesso de modificações no orçamento revela descuido com as diretrizes traçadas por este e. Tribunal, as quais, com vistas a impedir a desfiguração da lei orçamentária, estabelecem como parâmetro para sua modificação a inflação





estimada para o exercício. Nesta esteira, assim dispõem os Comunicados SDG n.º 29/2010 e 32/2015 a respeito do tema:

#### **COMUNICADO SDG nº 29/2010**

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

- 1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.*
- 2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.*
- 3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.***

[...]

#### **COMUNICADO SDG nº 32/2015**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:*

- 1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a evitar demasiadas modificações durante sua execução, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte.*

Vale aqui ressaltar que, apesar de não haver imposição legal de um limite percentual para a abertura de créditos adicionais na Lei nº 4.320/1964 e na Constituição Federal, é de extenso conhecimento a jurisprudência desta Egrégia Corte de Contas quanto ao posicionamento para a autorização prévia concedida pelo Legislativo para abertura de créditos suplementares pelo Executivo, admitida pelo art. 165, § 8º da Constituição, devendo limitar-se a patamar compatível com a inflação.



No que se refere à **gestão de pessoal**, foi constatada a concessão de revisão geral anual na remuneração dos servidores municipais, no período vedado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020 (Item G.1.2). Na defesa, a Origem procurou alegar que mencionada lei seria omissa no que se refere ao RGA, proibindo apenas a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração. Alegou, ainda, que a concessão do RGA não acarretou aumento de despesa com a folha de pagamento. Para o MPC, ao contrário do entendimento da Prefeitura Municipal, o inciso I, do artigo 8º, da Lei Complementar Federal não deixa dúvidas:

*Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*

*I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;*

Na visão ministerial, sendo o Reajuste Geral Anual uma adequação das remunerações ao índice inflacionário, não há dúvidas de que o procedimento encontrava-se vetado até o final do exercício de 2021. Ademais, o TCESP já se posicionou sobre o tema, em sede de consulta formulada pela Câmara Municipal de Valinhos, no bojo do eTC – 16054/989/20-7:

*“1) Com a publicação e vigência da Lei Complementar 173/2020 em 28 de maio de 2020, questiona-se se o artigo 8º da referida lei veda a concessão da Revisão Geral Anual aos servidores públicos?  
RESPOSTA: Sim. Ressalvadas as hipóteses descritas no Art. 8º, inciso I, “in fine”, a concessão de Revisão Geral Anual está vedada até*





31/12/2021". (eTC – 16054/989/20-7. Parecer em consulta formulada pela Câmara Municipal de Valinhos. Relator Conselheiro Renato Martins Costa. 09/12/2020).

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por meio de seu Procurador de Contas, que subscreve na qualidade de fiscal da lei manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, em virtude das seguintes irregularidades:

- **Item B.1.1:** (i) elevado índice de alterações orçamentárias realizadas no exercício em exame (47,91%);
- **Item G.1.2:** (i) foi concedida revisão geral anual na remuneração dos servidores municipais no período vedado pela Lei Complementar Federal n.º 173/2020;

Ademais, impende que a Administração Pública adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 33, inciso X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

- **Itens A.2, B.2, C.2, D.2, E.1, F.1 e G.3:** avalie e desenvolva medidas para corrigir as falhas apontadas pelo IEGM sob as perspectivas Planejamento, Fiscal, Ensino, Saúde, Gestão Ambiental, Proteção à Cidade e Tecnologia da Informação, melhorando a efetividade dos serviços prestados.
- **Item C.1.3:** implemente os serviços de serviço social na rede pública de ensino;
- **Item H.1:** planeje adequadamente suas políticas públicas, visando o melhor atendimento à população e o atingimento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável;

Por fim, caso haja juntada de qualquer petição ou documento, incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, requer-se, desde já, vista dos autos nos termos do artigo 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c artigo 3º, inc. I, da Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010, a fim de que o



Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 25 de outubro de 2022.

**RAFAEL ANTONIO BALDO**  
**Procurador do Ministério Público de Contas**

/25