



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 05/07/23

ITEM Nº87

PEDIDO DE REEXAME

87 TC-023466.989.22-5 (ref. TC-003061.989.20-8)

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Américo Brasiliense.

Assunto: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Américo Brasiliense, relativas ao exercício de 2020.

Responsável(is): Dirceu Brás Pano (Prefeito).

Em Julgamento: Pedido de Reexame interposto contra parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, prolatado pela E. Primeira Câmara e publicado no D.O.E. de 21-10-22.

Advogado(s): Rafael Stevan (OAB/SP nº 241.866).

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. INOBSERVÂNCIA DAS MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL. BAIXA EFETIVIDADE DA GESTÃO APURADA NO IEG-M. IMPROPRIEDADES REMANESCENTES NO QUADRO DE PESSOAL. PROVIDÊNCIAS TARDIAS. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE. NEGADO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Em exame PEDIDO DE REEXAME manejado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE AMÉRICO BRASILIENSE em face do v. Parecer Prévio emitido pela E. Primeira Câmara¹, desfavorável à aprovação das Contas do PREFEITO DIRCEU BRÁS PANO, relativas ao exercício de 2020.

Por ocasião da apreciação dos autos, em sessão de 4 de outubro de 2022, o colegiado assim compendiou a vasta gama de

¹ Publicação: 21 de outubro de 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

motivos determinantes ao juízo exarado: **(i)** baixa efetividade na gestão (IEG-M nota "C+"); **(ii)** deficiências na área de planejamento; **(iii)** descumprimento do disposto no artigo 22, parágrafo único, IV (proibição da contratação de pessoal) e V (horas extraordinárias), ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal; **(iv)** pagamento de abono anual de aniversário; **(v)** reincidência de impropriedades como: (a) manutenção de servidores ocupando cargos em comissão sem características de direção, chefia e assessoramento (artigo 37, V, CRFB/88); (b) contratação irregular de profissionais (em afronta ao artigo 37, II, e § 1º, do artigo 199, ambos da CRFB/88); e (c) alterações salariais acima da inflação (artigo 73, VIII, da Lei Eleitoral); **(vi)** reincidência no descumprimento às recomendações e alertas emitidos do Tribunal; e **(vii)** falta de fidedignidade nos dados enviados ao Sistema AUDESP em comparação àqueles apresentados pela Origem.

Em defesa da gestão, o Município atribui o desempenho no IEG-M ao cenário pandêmico, com ênfase ao fato de, ainda assim, os resultados superaram a média geral do apurado em exercícios anteriores, sobretudo em razão dos esforços realizados.

Em análise do Anuário de Resultados Consolidados IEG-M no exercício de 2.020, observa-se que dos 07 índices setoriais, a maioria dos municípios (47%) possuía uma gestão pública com baixo nível de adequação (C), seguido por 39% dos municípios paulistas em fase de adequação (C+), 14% classificados como gestão efetiva (B) e apenas 0,2% dos municípios como gestão muito efetiva (B+) (evento 1.1; p.5).

Quanto à constatação de estabelecimentos de ensino e de saúde desprovidos de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), esclarece, com base no informado pelo Departamento de Planejamento e Obras, que os projetos relacionados às unidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

escolares já contam com aprovação, pendentes apenas adequações físicas que viabilizarão os pedidos de vistoria e posterior emissão dos documentos.

No tocante ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), explana que a Rede de Ensino Municipal realiza constante monitoramento, análise e avaliação da aprendizagem dos alunos.

Em que pese não atingida a meta referente aos anos anteriores, reitera a obtenção de notas crescentes, inclusive superando a média nacional. Em relação ao 9º ano, a última edição da avaliação teria registrado crescimento de 0,5 se comparado ao ano de 2019.

Na seqüência, defende inexistir norma que fixe o limite para o percentual de abertura de crédito suplementar na lei orçamentária, pois que a Constituição Federal, ao prever ajustes no orçamento por meio de créditos adicionais, veda apenas a concessão de créditos ilimitados (artigo 167, VII), respeitando o poder discricionário dos Poderes Executivo e Legislativo.

O limite inicialmente estabelecido de 10% para abertura de créditos adicionais suplementares foi alterado por meio da Lei n. 2.318 de 06 de outubro de 2.020 e Lei n. 2327 de 14 de dezembro de 2.020, sendo elevado o limite até 30%.

A propósito, a abertura dos respectivos créditos adicionais, foram autorizados por meio das Leis n. 2.281/20, 2.283/20, 2.287/20, 2.289/20, 2.292/20, 2.294/20, 2.295/20, 2.296/20, 2.299/20, 2.300/20, 2.302/20, 2.303/20, 2.310/20, 2.315/20, 2.316/20, 2.317/20 e 2.319/20.

Assim, o Poder Legislativo, responsável pelo controle externo da Administração, assentiu com o ato do executivo, na medida em que autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares acima do limite inicialmente estabelecido. Isso porque o

3

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 4-OQU7-75LH-6LDC-BBEI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Poder que a autorizou a alteração do limite é o mesmo que possui competência para julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo (evento 1.1; p.8).

Prossegue com a assertiva de que o aumento com gastos de pessoal teria se iniciado no ano anterior (2019), oriundo da necessidade de contratar médicos frente ao esvaziamento dos concursos públicos realizados para a lotação de tais postos.

Referindo-se à periodicidade reiterada e a quantidade similar de horas extras realizadas pelos servidores municipais, remete à necessidade de organização de escalas permanentes de fiscalização na cidade, para fazer cumprir as obrigações de distanciamento social impostas à população.

Sustenta, outrossim, que as vedações do artigo 22 da LRF teriam sido afastadas na cautelar deferida por membro da Suprema Corte no bojo da ADI 6.357.

Requer, nesses termos, provimento do recurso e, consequentemente, a emissão de parecer prévio favorável, sem prejuízo das respectivas ressalvas e recomendações cabíveis.

Parafraseando argumentos utilizados na decisão originária, **Assessoria Técnica** manifestou-se pelos seus segmentos de **Cálculo** e **Jurídico**, ambos concluindo pela negativa de provimento ao apelo, posicionamento encampado pela respectiva **Chefia** (evento 22).

Com alusão à falta de documentação comprobatória em suporte ao alegado, à conformação da interpretação conferida pelo Relator ao artigo 22 da LRF, ao precário desempenho no IEG-M e ao

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 4-OQU7-75LH-6LDC-BBEI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

princípio da anualidade aplicado à análise das contas públicas, **Ministério Público de Contas** remata pelo conhecimento e desprovimento do apelo (evento 26).

No mesmo sentido **Secretaria-Diretoria Geral**, em parecer substancialmente análogo ao dos preopinantes ATJ e MPC (evento 32).

É o relatório.

GCECR
LMS

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 4-OQU7-75LH-6LDC-BBEI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-023466.989.22-5

VOTO

PRELIMINAR

CONHEÇO do apelo, que denota a utilização de via apelativa adequada, tempestiva e oriunda de subscritora legítima².

MÉRITO

Em que pese o afinco da defesa, as assertivas agitadas em sua peça, já exauridas em exercícios anteriores, não animam ao efeito modificativo perquirido.

Para além do cumprimento dos mínimos constitucionais nas mais variadas frentes conduzidas pelo Executivo, a preocupação com a efetividade dos gastos adquire cada vez mais relevo, com vistas a garantir que a verdadeira interessada, a comunidade local, possa colher os benefícios de uma gestão pública frutuosa.

Nesse sentido impele o comando do artigo 70, *caput*, da Constituição Federal ao introduzir a avaliação dos vetores operacionais da gestão, e assim vem esta E. Corte orientando suas análises, conforme bem asseverado outrora pelo eminente Conselheiro Presidente quando da apresentação dos Resultados do IEG-M do Ano-Base 2020 em *live* realizada pelo Youtube no dia 9 de novembro de 2021³:

² Publicação: 21 de outubro de 2022. Interposição: 2 de dezembro de 2022.

³ Disponível em: "<https://www.youtube.com/watch?v=0UifobuoanQ>".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

O TCE-SP vai incluir, a partir de agora, o IEG-M como critério determinante na emissão de parecer desfavorável às contas municipais. Os quesitos do indicador são um verdadeiro manual de boa gestão e de governança, que levam à garantia de eficiência e de efetividade maior das ações desenvolvidas pelos gestores municipais.

No plano vertente, conforme se extrai do histórico recente do Município de Américo Brasiliense, se comparado à 2016, último ano da gestão anterior, houve piora na nota geral do IEG-M, que regrediu de "B+" (muito efetiva) para "C+" (em fase de adequação), com queda em cinco dos sete índices que compõem a análise (i-Planejamento, i-Fiscal, i-Educ, i-Saúde, i-Amb e i-Gov-TI), e manutenção de nota insatisfatória nos índices "i-Amb" e "i-Cidade".

EXERCÍCIOS/ÍNDICES	2016	2017	2018	2019	2020
IEGM	B+	B	B	C+	C+
i-Planejamento	B+	B	C+	B	C+
i-Fiscal	B	C+	B	B	C+
i-Educ	B+	B	B	C	B
i-Saúde	B+	B	B+	B	B
i-Amb	C	B	C+	C	C
i-Cidade	C	B+	B+	C	C+
i-Gov-TI	B	C+	B	C	C+

Como se vê, ao contrário do aduzido, a gênese da tendência de piora antecede o nascedouro de pandemia global, visto que o cenário já era insatisfatório em 2019, com quatro das sete notas apresentando resultado precário, acarretando conceito geral "C+".

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Sistema e-TCE-SP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 4-OQU7-75LH-6LDC-BBEI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Nível qualitativo à parte, sequer logrou a Municipalidade atender aos ditames da ação planejada e transparente apregoada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Adentrando a execução orçamentária, não obstante a ausência de marco legal a respeito, o índice de abertura de créditos adicionais (37,45%) superou em muito o percentual de 10% previsto na legislação municipal (artigo 3º, inciso I, da LOA 2020) e trouxe modificações significativas ocorridas no orçamento inicial, decorrentes da falta de acuidade no planejamento, novamente colocando em xeque a gestão fiscal responsável (artigo 1º, §1º, L. C. nº 101/00).

Demais disso, como bem assinalado por ATJ, a decisão proferida na cautelar da ADI 6.357 (que posteriormente perdeu seu objeto, em decorrência da atuação do constituinte reformador) não tratou em qualquer momento do artigo 22 da LRF, o qual tampouco restou abordado pela Lei Complementar nº 173/2020, cuja observância se impunha, enquanto norma legal restritiva, na falta de autorização expressa em contrário.

Sem a pretensão de esgotar a relevância da fundamentação da tese, não sobeja reproduzir significativo excerto do *decisum*:

Não se desconhece posicionamento adotado pela E. Segunda Câmara – base das manifestações dos setores técnicos e opinativos no presente feito – que afasta a hipótese de suspensão de prazos de recondução (artigo 23, LRF) a que alude a nova redação do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conferida pela Lei nº 173/2020, quando o desajuste nas despesas de pessoal é trazido ininterruptamente de exercícios pretéritos e/ou na hipótese de não restar comprovada a correlação do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

excesso com a alocação de recursos ao combate da calamidade pública.

Assim é que as diretrizes acrescidas à LRF pelo legislador extravagante, em especial os artigos 7º e 8º da Lei nº 173/2020, devem ser compreendidas em harmonia com os princípios gerais do Direito para que se possibilite a preservação da coerência, sem risco de perpetuar interpretação extensiva prejudicial dissociada da finalidade daquelas normas de caráter excepcional. (...)

Assim, se bem verdade que de um lado o artigo 65 da Lei nº 173/2020 flexibilizou prazos, para evitar descontrole, todavia, não isentou do cumprimento do artigo 22, parágrafo único, da LRF, cujas vedações continuam vigentes durante tal estado emergencial.

Ultrapassado 95% do limite do gasto com pessoal, a par das vedações do artigo 22 da LRF, outras ainda mais específicas incidem no caso da calamidade pública provocada pelo Coronavírus, mercê da incidência do artigo 8º da Lei nº 173/2020.

Sob tais considerações, senão por todos os fundamentos invocados pela instrução, mas sobretudo pela omissão no refreamento de gastos da espécie, é deveras recriminável a condução das despesas com pessoal pelo Executivo de Américo Brasiliense.

Com efeito, o que se viu, no plano vertente, foi que desobedecido o disposto no artigo 22, parágrafo único, inciso IV (proibição da contratação de pessoal) e inciso V (horas extraordinárias), dado que admitidos servidores não abrangidos pelas exceções legalmente previstas e realizadas horas extraordinárias fora do estabelecido no artigo 23 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Dada a situação pandêmica, a admissão de profissionais da área de saúde seria quase que uma certeza, apta a respaldar eventual ponderação. No entanto, procedeu-se a diversas contratações em outros setores (fl. 29, evento 58.40), o que faz questionar a diligência da gestão no saneamento da irregularidade – contumaz, diga-se de passagem – nos gastos de pessoal. (...)

Não só esses argumentos já são conhecidos – similares aos apresentados nas contas das competências ora rememoradas – como o posicionamento crítico deste Tribunal perante o alegado também não é inédito, à luz dos seguintes argumentos:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 4-OQU7-75LH-6LDC-BBEI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

i. Gastos com terço constitucional de férias, por possuírem natureza remuneratória, deverão ser computadas no cálculo da despesa total com pessoal do Município, haja vista o que dispõem o artigo 18, caput, da Lei Complementar nº 101/2000, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (entre outras disposições, conceitua o que se entende por despesa com pessoal e quais rubricas devem ser incluídas e quais excluídas no referido conceito), e a Portaria Interministerial nº 163/01, que versa sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas;

ii. Com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019 (entrada em vigor em 13 de novembro de 2019), os benefícios dos regimes próprios de previdência social ficaram limitados às aposentadorias e à pensão por morte, portanto, os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade, bem como outros benefícios, deverão ser pagos diretamente pelo ente federativo, e não mais pelo regime próprio de Previdência ao qual vinculado o servidor (artigo 9º da referida Emenda, parágrafos 2º e 3º), inserindo-se, portanto, no cálculo da despesa laboral.

Ainda que se procurasse instaurar divergência em relação a alguma das verbas apontadas, por meio de novos elementos que contextualizassem, por exemplo, que os pagamentos de férias não gozadas (vencidas e proporcionais) decorreram de eventual desligamento definitivo do servidor – enquadráveis, assim, nos termos do artigo 19, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 – fato é que possuíam peso ínfimo no cômputo, não alterando o deletério e prenunciado cenário observado.

Isto é, na contramão desse raciocínio, a Origem procedeu, durante todo o exercício, à admissão de servidores não abrangidos pelas exceções legais, realizou o pagamento de abono de aniversário (R\$ 1.624.504,49 no período) e de horas extras fora do estabelecido no artigo 23 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como autorizou alterações salariais acima da inflação, ao arrepio do artigo 73, VIII, da Lei Eleitoral.

Não só, como houve diversos acúmulos remunerados contrários ao texto constitucional, bem como cargos exclusivamente em

10

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 4-OQU7-75LH-6LDC-BBEI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

comissão dissociados das atribuições de direção, chefia e assessoramento (artigo 37, V, CFRB/88).

Especificamente em relação ao abono de aniversário, argumenta-se que os pagamentos foram cessados a partir de outubro de 2021, o que, decerto, não afasta a impropriedade, haja vista o princípio da anualidade aplicado às contas públicas, bem lembrado pelo *Parquet*.

No que concerne às demais impropriedades que ensejaram o parecer desfavorável, nada sobreveio à colação que afastasse ou ao menos elucidasse as questões.

Diante desses argumentos, na esteira da manifestação de ATJ, Ministério Público e SDG, sem vislumbrar motivos suficientes à reversão da decisão proferida, VOTO pelo **desprovemento** do Pedido de Reexame da PREFEITURA DE AMÉRICO BRASILIENSE.

GCECR
LMS

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 4-OQU7-75LH-6LDC-BBEI