



Ref. Processo nº:	TC-3903.989.20-0
Órgão:	Câmara Municipal de Serrana
Interessado:	Denis Donizete da Silva - Presidente da Câmara à época
Matéria:	Contas Anuais de Câmara Municipal - Exercício 2020.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O **Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo**, por seu Procurador que esta subscreve, respeitosamente, discordando da decisão consubstanciada no evento 61.3 do TC-3903.989.20-0, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 3º, inc. IV, da Lei Complementar Estadual 1.110/2010¹, e no art. 56 da Lei Complementar Estadual 709/1993², interpor

RECURSO ORDINÁRIO

E postular a juntada das inclusas razões recursais.

Requer, recebido e autuado este, seja processado nos termos dos parágrafos do art. 57 da Lei Complementar Estadual 709/1993³ e dos artigos 145 e 146 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo⁴.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 16 de novembro de 2021.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

¹ LCE 1.110/2010, art. 3º. Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado:

IV - interpor as ações e os recursos previstos em lei;

² LCE 709/1993, art. 56. Admitir-se-á Recurso Ordinário, que terá efeito suspensivo, das decisões finais do Conselheiro Julgador Singular e das Câmaras.

³ LCE 709/1993, art. 57, §1º. O Recurso Ordinário será formulado em petição em que constem os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão será dirigido ao Presidente do Tribunal que designará o Relator.

§ 2º. O Recurso Ordinário, após devidamente instruído, será julgado:

1 - pelas Câmaras, se interposto contra decisão ou despacho terminativo do feito do Conselheiro Julgador Singular;

2 - pelo Tribunal Pleno, se interposto contra decisão das Câmaras.

§ 3º. Se o Recurso Ordinário for interposto pela Procuradoria da Fazenda do Estado ou pelo Ministério Público, os demais interessados serão notificados para, querendo, impugná-lo no prazo de 15 (quinze) dias.

⁴ RITCESP, art. 145. Interposto recurso, o Presidente, se não o rejeitar in limine, designará Relator diverso daquele que prolatou a decisão recorrida, nos termos do § 1º do art. 57 da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993.

Art. 146. Recebidos os autos, o Relator mandará dar vista ao Ministério Público e à Procuradoria da Fazenda do Estado, a fim de que aleguem o que entenderem, dentro do prazo de 10 (dez) dias, cada um.

§ 1º. Na instrução do recurso poderá ser determinada, pelo Relator, a audiência dos órgãos técnicos.

§ 2º. Se o recurso for interposto pelo Ministério Público ou pela Procuradoria da Fazenda do Estado, notificar-se-á o interessado para, querendo, impugnar o recurso no mesmo prazo previsto de sua interposição.

§ 3º. A notificação do interessado de que trata o parágrafo anterior deverá ocorrer por despacho do Relator, publicado no Diário Oficial, ou por carta de ofício, quando for o caso.



RAZÕES RECURSAIS

[quando não indicado em contrário, as referências são de eventos do TC-3903.989.20-0]

DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO ORDINÁRIO

Diga-se, de início, que os membros do Ministério Público possuem a prerrogativa de intimação pessoal assegurada pelo art. 41, inc. IV, da Lei 8.625/1993⁵, e pelo art. 224, inciso XI, da Lei Complementar Estadual 734/1993⁶, combinados com o art. 6º da Lei Complementar Estadual 1.110/2010⁷.

Considerando que o recebimento dos autos no MPC para vista e ciência do julgado no evento 61.3 do TC-3903.989.20-0 ocorreu em **09/11/2021** (evento 67.0), constata-se a tempestividade do recurso, na medida em que o art. 57, *caput*, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁸ fixa em 15 dias o prazo para interposição de recurso ordinário no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Ressalte-se que, conforme aclarado no Comunicado GP 08/2016, tal prazo deve ser contado em dias úteis, ante a regra do art. 219, *caput*, do Código de Processo Civil⁹.

DO CABIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.

O julgado no evento 61.3 do TC-3903.989.20-0, por se tratar de decisão final de Câmara, é passível de contestação pela via do recurso ordinário, nos termos do art. 62 da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁰ e do art. 143 do Regimento Interno do TCE-SP¹¹.

⁵ Lei 8.625/1993, art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista;

⁶ LCE 734/1993, art. 224. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, além de outras asseguradas pela Constituição e por outras leis:

XI - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através dos autos com vista;

⁷ LCE 1.110/2010, art. 6º. Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado aplicam-se, na forma do artigo 130 da Constituição Federal, as disposições referentes ao cargo de Procurador de Justiça previstas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado, pertinentes a subsídios, direitos, vedações, regime disciplinar e forma de investidura. [nova redação dada pela Lei Complementar nº 1.190/12]

⁸ LCE 709/1993, art. 57. O Recurso Ordinário, será interposto no prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação no Diário Oficial, da decisão objeto do recurso.

⁹ CPC, art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.

¹⁰ LCE 709/1993, art. 56. Admitir-se-á Recurso Ordinário, que terá efeito suspensivo, das decisões finais do Conselheiro Julgador Singular e das Câmaras.

¹¹ RITCESP, art. 143. Das decisões finais do Julgador Singular e das Câmaras caberá Recurso Ordinário uma única vez, que terá efeito suspensivo.



DOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

Em sua manifestação em primeira instância, este MPC pugnou pela irregularidade das contas em razão da deficiente atuação do Legislativo quanto às incongruências das peças de planejamento da Municipalidade e dos repasses orçamentários que foram superdimensionados (evento 44.1).

Todavia, a 2ª Câmara deste Tribunal de Contas rechaçou os motivos supracitados e julgou regulares as contas. Eis o teor do voto do Conselheiro Relator:

“Sobre o desacerto relativo ao planejamento dos programas e ações do Legislativo e a incoerência entre as estimativas e os resultados apresentados, a Câmara se justificou, afirmando que as peças orçamentárias foram elaboradas pelo Executivo, que não observou corretamente as informações fornecidas, acarretando a precariedade dos indicadores e metas do Programa e Ações da Câmara.

Esclareceu que adotou as medidas saneadoras, juntando documentos para demonstrar que as correções foram levadas a efeito já no exercício de 2021, com a implementação de alterações dos indicadores e metas dos Programas do Legislativo.

A respeito da exacerbada devolução de duodécimos, somando R\$ 1.342.820,18 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, oitocentos e vinte reais e dezoito centavos), cabe recomendar ao Legislativo que aprimore seu processo de elaboração orçamentária, conforme os artigos 29 e 30 da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a devolução de 30,52% do valor total de duodécimos repassados pela Prefeitura.

O questionamento do Ministério Público de Contas de que o orçamento superdimensionado subverteu os cálculos do percentual limite para gastos com folha de pagamento, a premissa de que tais cálculos devam desconsiderar o excedente devolvido ao Executivo extrapola a interpretação dada ao art. 29-A, § 1º, da Constituição, que prevê que o referido índice seja apurado sobre a receita da Edilidade e não sobre a despesa.

Além disso, caso este Tribunal passasse a considerar na apuração mencionada a receita efetivamente utilizada, as Câmaras Municipais se veriam motivadas a realizar gastos desnecessários ao invés de devolver o excedente ao Executivo, com o intuito de não superar o limite de 70% dos repasses financeiros.

Não obstante, cumpre salientar que repasses em excesso caracterizam falta de planejamento e necessitam de correção, posto que o Legislativo deve estimar suas despesas o mais próximo de suas reais necessidades, sobretudo considerando que o Poder Executivo acaba forçado a adotar medidas de contingenciamento, prejudicando a implementação de políticas públicas durante todo o exercício corrente.” (TCE-SP, TC-3903.989.20-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 19/10/2021). (destaques do MPC)

Com o devido respeito, este membro do Ministério Público de Contas discorda do decidido tendo em vista a gravidade das falhas.

Concernente ao **planejamento dos programas e ações do Legislativo**, foram registradas incoerências entre as estimativas e os resultados apresentados, além de duplicidade de registro.

Como bem destacou a diligente Fiscalização (TC-3903.989.20-0, evento 13.59), é de competência da Câmara a aprovação dos planos orçamentários apresentados pela Municipalidade, os quais passam, previamente, pela análise e aprovação da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da Câmara, cuja análise deve identificar as impropriedades detectadas e solicitar a correção das inconsistências.



Contudo, nessa questão, é patente a ineficiência do Legislativo de Serrana, já que, desde ao menos o exercício de **2014** (TC- 2654/026/14, trânsito em julgado em 16/05/2016)¹², apontamentos semelhantes vêm sendo detectados pela Fiscalização e alertados por este Tribunal de Contas¹³, sem haver, contudo, o saneamento do desajuste realizado tempestivamente.

Desse modo, é possível afirmar que as peças de planejamento aprovadas pelo Legislativo de Serrana são planos meramente fictícios, elaborados com a intenção de apenas formalmente atender à legislação que rege a matéria, não se revestindo, pois, do caráter técnico-operacional, tampouco, de parâmetros para a correta propositura e avaliação de programas e metas reais, comprometendo, consideravelmente, o princípio da transparência quanto à verificação da eficácia da gestão da Câmara no atendimento de suas funções legais e institucionais.

Quanto ao **superdimensionamento orçamentário**, na decisão que agora se recorre, o Relator aduziu o seguinte:

“(…) caso este Tribunal passasse a considerar na apuração mencionada a receita efetivamente utilizada, as Câmaras Municipais se veriam motivadas a realizar gastos desnecessários ao invés de devolver o excedente ao Executivo, com o intuito de não superar o limite de 70% dos repasses financeiros.” (TCE-SP, TC-3903.989.20-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 19/10/2021).

Com a devida vênia, este *Parquet* de Contas entende ser necessário o uso racional de recursos provenientes do erário, isto é, aquele que se vale somente do essencial para satisfação da demanda do Legislativo, de tal forma que os recursos excessivos sejam evitados, e não objeto de eventuais gastos desnecessários ou devolvido o excesso ao Poder Executivo. Aliás, esse é o ponto fulcral inserido no princípio da exatidão: *“(…) as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle.”*

Registre-se que, a despeito de o Relator das contas ter relevado citada falha, por outro lado, convergiu com o Ministério Público de Contas nos exatos termos:

“Não obstante, cumpre salientar que repasses em excesso caracterizam falta de planejamento e necessitam de correção, posto que o Legislativo deve estimar suas despesas o mais próximo de suas reais necessidades, sobretudo considerando que o Poder Executivo acaba forçado a adotar medidas de contingenciamento, prejudicando a implementação de políticas

¹² Semelhantes desacertos foram registrados nos relatórios da Fiscalização nas contas de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

¹³ Falhas análogas foram objeto de recomendação no TC- 2654/026/14 e TC-5555.989.19-3.



públicas durante todo o exercício corrente.” (TCE-SP, TC-3903.989.20-0, 2ª Câmara, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 19/10/2021).

Não obstante, se o excesso de devolução de duodécimos fosse apenas uma situação pontual ocorrida no exercício de 2020, a falha, excepcionalmente, poderia ser alçada ao campo das recomendações por este membro do Ministério Público de Contas.

Porém, o que se verifica é a prática contumaz de superdimensionamento orçamentário no âmbito do Legislativo, sendo que, no exercício corrente foram devolvidos à Prefeitura Municipal local **R\$ 1.342.820,18**, equivalente a **30,52%** dos repasses recebidos, conforme o quadro a seguir:

Exercício ¹⁴	Repassado	Devolução	Porcentagem devolvida
2015	R\$ 3.286.272,00	R\$ 830.785,19	25,28%
2016	R\$ 3.300.000,00	R\$ 906.351,51	27,47%
2017	R\$ 3.500.000,00	R\$ 727.152,02	20,78%
2018	R\$ 4.100.000,00	R\$ 1.381.916,74	33,71%
2019	R\$ 4.270.000,00	R\$ 1.322.060,82	30,96%
2020	R\$ 4.400.000,00	R\$ 1.342.820,18	30,52%

Como se observa, desde o exercício de **2015**, o Legislativo tem praticado superdimensionamento orçamentário, em patente rompimento com as normas do art. 30 da Lei 4.320/1964¹⁵, c/c art. 12, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶.

Acresce-se a isso, o fato de que, no exercício ora recorrido, tal superdimensionamento permitiu o desvirtuamento disposto no art. 29-A, §1º, da CF¹⁷, já que, descontadas as devoluções, haveria considerável majoração na apuração do percentual da despesa com folha de pagamento, que passaria de 49,89% para 71,80%¹⁸.

Ora, promover superestimativa orçamentária para dar falsa impressão de observância ao referido limite constitucional é falha grave, já que configura subterfúgio para descumprimento de obrigação decorrente da Constituição Federal, razão pela qual a irregularidade não deve ser indultada.

¹⁴ Dados extraídos dos relatórios da Fiscalização dos exercícios de 2015 a 2020.

¹⁵ Lei 4.320/1964, art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

¹⁶ Lei Complementar 101/2000, art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

¹⁷ CF, art. 29-A, §1. A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

¹⁸ Gastos com folha de pagamento R\$ 2.195.348,92.



DO PEDIDO RECURSAL

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas requer seja conhecido e provido o presente Recurso Ordinário, a fim de reformar a r. decisão para que as contas de 2020 da Câmara Municipal de Serrana (TC-3903.989.20-0, evento 61.3) sejam julgadas **IRREGULARES**, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b” (infração à norma legal ou regulamentar), da Lei Complementar Estadual 709/1993, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.2** - inadequações no planejamento orçamentário, impossibilitando a verificação do acompanhamento e do atingimento de metas pela Fiscalização, em dissonância do princípio da transparência (**REINCIDÊNCIA**);
2. **Item B.1.1** - previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa ao art. 30 da Lei 4.320/1964 c/c art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, princípio da exatidão orçamentária e, ainda, subvertendo o cálculo das despesas com folha de pagamento.

Por fim, em atenção aos artigos 51 e 57, §3º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁹, pugna-se pela **notificação dos interessados** (Câmara Municipal de Serrana e Denis Donizete da Silva - Presidente da Câmara à época) para que, querendo, tenham a oportunidade de contrarrazoar o presente recurso ordinário.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 16 de novembro de 2021.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-37

¹⁹ LCE 709/1993, art. 51. Em todos os processos submetidos ao Tribunal de Contas será assegurada ampla defesa ao responsável ou interessado.

Art. 57, §3º. Se o Recurso Ordinário for interposto pela Procuradoria da Fazenda do Estado ou pelo Ministério Público, os demais interessados serão notificados para, querendo, impugná-lo no prazo de 15 (quinze) dias.