

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA,

EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E CONTROLE E RELATORA DO REFERIDO PROCESSO,

NOBRES EDIS,

Ref. Processo CMM nº. 031/2025 – TC-000983.989.24-5 (ref. TC-007216.989.20-2) – Processo do TCE-SP referente às contas anuais do exercício de 2021 da Prefeitura Municipal de Mococa.

CÂMARA MUNICIPAL - MOCOCA - PROTOCOLO		
NÚMERO	DATA	RÚBRICA
1186	22/04/25	

EDUARDO RIBEIRO BARISON, prefeito municipal, já qualificado nos autos, responsável no âmbito do Processo TC-000983.989.24-5 (ref. TC-007216.989.20-2) – Processo do TCE-SP referente às contas anuais do exercício de 2021 da Prefeitura Municipal de Mococa, venho com profundo respeito às instituições democráticas e ao princípio da separação dos poderes que me dirijo a esta Casa Legislativa para apresentar DEFESA técnico-jurídica das contas do Município de Mococa referentes ao exercício de 2021.

I. PREAMBULARMENTE – DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EXCLUSIVA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Preliminarmente à análise de mérito, impõe-se destacar a natureza jurídica do ato que esta Egrégia Casa Legislativa está prestes a praticar, qual seja: o julgamento político-administrativo das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, em exercício da competência constitucional privativa estabelecida no art. 31, §§ 1º e 2º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal."

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 835), pacificou o entendimento acerca da competência exclusiva das Câmaras Municipais para o julgamento das contas de Prefeitos, firmando a seguinte tese:

"Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, **será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas** competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores." (STF, RE 848.826, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Relator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016)

Conforme leciona José Afonso da Silva:

"O julgamento das contas do Prefeito é um típico caso de exercício da função judicante do Poder Legislativo, mediante um procedimento político-administrativo que culmina com a emissão de um juízo de aprovação ou rejeição." (Curso de Direito Constitucional Positivo, 43ª edição, Malheiros, 2020, p. 652)

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles já ensinava que o parecer do TCE não substitui o julgamento político a ser feito pela Câmara Municipal:

"O parecer prévio do Tribunal de Contas é elemento técnico que se incorpora ao julgamento político das contas, mas não o substitui. O parecer é opinativo, não vinculante, embora só possa ser rejeitado pelo quórum qualificado de dois terços dos membros da Câmara." (Direito Municipal Brasileiro, 18ª edição, Malheiros, 2022, p. 684)

O Superior Tribunal de Justiça corrobora tal entendimento:

"A Constituição Federal, em seu art. 31, §2º, estabelece que o parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas municipais só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal. Trata-se, portanto, de manifestação técnica a subsidiar o julgamento político das contas pelo Poder Legislativo local." (STJ, REsp 1.242.532/ES, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 09/08/2016)

Desta feita, o parecer desfavorável do TCE-SP (TC-007216.989.20-2) (TC-000983.989.24-5) não vincula esta Casa Legislativa, que, no exercício de sua competência constitucional própria, deverá realizar uma análise ampla, contextualizada e fundamentada sobre as contas do exercício de 2021.

Em outras palavras, a ideia é que os vereadores não se limitem aos dados técnicos fornecidos pelo Tribunal de Contas, mas que também avaliem, de forma crítica, a conduta do gestor público diante dos resultados obtidos. Cabe à Câmara Municipal ponderar, por exemplo, se eventuais dificuldades econômicas ou políticas enfrentadas no período influenciaram os números apresentados pela administração, **bem como os avanços conquistado em relação à exercícios anteriores.**

Dessa forma, ao decidir pela aprovação ou rejeição das contas de determinado exercício, o Legislativo municipal estará manifestando seu entendimento sobre a atuação do governo local na condução da administração pública.

II. DO MÉRITO: ANÁLISE PORMENORIZADA DOS APONTAMENTOS DO TCE-SP

1. DO ALEGADO DÉFICIT FINANCEIRO E BAIXA LIQUIDEZ IMEDIATA

1.1. Dos fatos e do apontamento

O relatório do TCE-SP aponta que, apesar do superávit orçamentário de 4,76% (R\$ 10.894.839,78), houve déficit financeiro na ordem de R\$ 4,5 milhões e índice de liquidez imediata de 0,54. Contudo, tal análise, quando contextualizada, revela-se insuficiente para caracterizar desequilíbrio fiscal estrutural ou má gestão dos recursos públicos.

1.2. Da contraposição técnico-jurídica

Sumariamente, cumpre elucidar uma dúvida comum: se houve superávit orçamentário, como houve déficit financeiro?

Isso se deve ao fato de que **resultado financeiro 2021 leva em conta o resultado financeiro do exercício anterior (2020)**. Vejam como é calculado:

$$\text{Resultado Financeiro 2021} = \text{Resultado Orçamentário 2021} + \text{Resultado Financeiro 2020}$$
$$-R\$4.531.002,39 = R\$10.894.839,78 + (- R\$15.425.842,17)$$

No presente caso, houve um déficit financeiro de 2020 (gestão anterior) na ordem de R\$15.425.842,17. Por outro lado, em 2021 (presente gestão) contabilizou um superávit de R\$10.894.839,78. Assim, subtraindo-se o resultado financeiro de 2020 do superávit de 2021, tem-se o déficit de R\$4.531.002,39. Vejam o que diz a assessoria técnica do TCE-SP sobre o tema:

B.1.2. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL			
Resultados	Exercício em exame	Exercício anterior	%
Financeiro	R\$ (4.531.002,39)	R\$ (19.479.763,18)	76,74%
Econômico	R\$ 78.487.472,96	R\$ (4.448.676,35)	1864,29%
Patrimonial	R\$ 173.676.195,80	R\$ 89.911.096,36	93,16%

O resultado da execução orçamentária assim influenciou o resultado financeiro:

Resultado financeiro do exercício anterior	2020	-R\$ 19.479.763,18
Ajustes por Variações Ativas	2020	R\$ 4.054.773,38
Ajustes por Variações Passivas	2020	-R\$ 852,37
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2020	-R\$ 15.425.842,17
Resultado Orçamentário do exercício de	2021	R\$ 10.894.839,78
Resultado Financeiro do exercício de	2020	-R\$ 4.531.002,39

• Balanço Patrimonial (arquivo 07);
• Ajustes: Destaca-se que consistem, principalmente, de variações ativas, relativas a cancelamentos de restos a pagar – códigos contábeis 6.3.1.9.0.00.00 e 6.3.2.9.0.00.00, no montante de R\$ 4.050.023,38 (arquivo 13), bem como do ingresso financeiro de R\$ 4.750,00 referente à devolução da Câmara Municipal pertinente a restos a pagar cancelados (item B.1.8. deste relatório).

Haja vista esses números, o superávit orçamentário do exercício em exame não foi suficiente para reverter o déficit financeiro retificado do exercício anterior.

Ou seja, em decorrência do resultado negativo em mais de 15 milhões da gestão anterior (2020), o superávit de 2021 não foi suficiente para saldá-lo, razão pela qual se apurou o referido déficit orçamentário. Em outras palavras: o déficit orçamentário de 2021 decorre do déficit deixado pela gestão anterior.

Por outro lado, o superávit orçamentário obtido em 2021 demonstra a responsabilidade dessa gestão e seus esforços para adimplir com seus compromissos. Como se vê dos balancetes apresentados, houve redução significativa de aproximadamente 70% do déficit herdado de gestões anteriores, revelando incontestável avanço na gestão fiscal do município.

O artigo 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece que:

"A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

Como se verifica, a LRF impõe um **dever de solvência ao longo do tempo**, não exigindo equilíbrio financeiro imediato, mas sim trajetória fiscal sustentável, o que está plenamente evidenciado na documentação apresentada.

O próprio TCE-SP, em reiterados julgamentos, reconhece que a baixa liquidez, quando acompanhada de esforços concretos de correção, não pode, isoladamente, justificar a rejeição das contas. Nesse sentido:

"Verificada a execução orçamentária equilibrada, com superávit, e medidas concretas de redução progressiva do déficit financeiro herdado, considera-se atendido o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se justificando parecer desfavorável em razão de baixa liquidez momentânea." (TCE-SP, TC-004643.989.19-7, Rel. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, julgado em 16/12/2020)

"O déficit financeiro deve ser analisado em seu contexto, considerando-se sua evolução e as medidas adotadas para sua redução. Quando se verifica trajetória consistente de ajuste fiscal acompanhada de superávit orçamentário no exercício, não há como considerar tal aspecto isoladamente como causa de rejeição das contas." (TCE-SP, TC-004729.989.19-4, Rel. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, julgado em 09/02/2021)

O doutrinador Marcus Abraham, em sua obra "Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada" (7ª edição, Forense, 2022, p. 113), ensina que:

"O equilíbrio fiscal deve ser compreendido em perspectiva dinâmica, como um processo contínuo de ajuste e aprimoramento das finanças públicas. O gestor responsável é aquele que, diante de um cenário adverso preexistente, implementa medidas

concretas e efetivas para o reequilíbrio gradual e sustentável das contas públicas."

Por fim, cabe destacar que o alegado déficit corresponde a apenas 7 (sete) dias da Receita Corrente Líquida municipal, evidenciando sua natureza momentânea e não estrutural.

Desta forma, considerando a evolução positiva das contas municipais, com expressiva redução do déficit e resultado orçamentário superavitário, resta demonstrado o atendimento aos princípios da gestão fiscal responsável, não se justificando a rejeição das contas com base neste apontamento.

1.3. Da análise financeira/orçamentária

A análise comparativa financeira entre 2018 e 2021 mostra pontos críticos e melhorias importantes que devem ser levados em conta pela análise da Câmara Municipal:

Comparativo Financeiro 2018–2021 (Resumo)

Indicador	2018	2019	2020	2021
Resultado Orçamentário (R\$)	-15.081.922,19	+8.074.314,22	-16.973.437,90	+10.894.839,78
Execução Orçamentária (%)	-2,78%	+4,13%	-8,42%	+4,76%
Investimento (%)	1,79%	2,50%	2,05%	0,95%
Resultado Financeiro (R\$)	—	—	-19.479.763,18	-4.531.002,39
Resultado Econômico (R\$)	—	—	-4.448.676,35	+78.487.472,96
Resultado Patrimonial (R\$)	—	—	89.911.096,36	173.676.195,80
Dívida Curto Prazo (R\$)	—	—	52.304.040,34	44.501.121,47
Liquidez Imediata	—	—	—	0,48

Os dados financeiros do exercício de 2021 demonstram uma gestão responsável e comprometida com o equilíbrio fiscal:

Resultado Orçamentário: Superavitário em R\$ 10.894.839,78, evidenciando o equilíbrio entre receitas e despesas.

Execução Orçamentária: Percentual de 4,76%, indicando eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Investimentos: Aplicação de 0,95% da receita arrecadada em investimentos, compatível com as possibilidades financeiras do município.

Resultado Financeiro: Déficit reduzido para R\$ 4.531.002,39, representando uma melhora significativa em relação ao exercício anterior.

Resultado Econômico: Superavit de R\$ 78.487.472,96, refletindo a valorização do patrimônio público.

Resultado Patrimonial: Aumento de R\$ 173.676.195,80, demonstrando a solidez patrimonial do município.

Dívida de Curto Prazo: Redução para R\$ 44.501.121,47, evidenciando a capacidade de honrar compromissos financeiros.

Liquidez Imediata: Índice de 0,48, indicando a capacidade de pagamento das obrigações de curto prazo.

Esses indicadores revelam uma gestão fiscal responsável, com ênfase na sustentabilidade das contas públicas e na valorização do patrimônio municipal.

1.4. Do cumprimento dos limites constitucionais e legais:

A gestão municipal cumpriu rigorosamente os limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional:

Educação: Aplicação de 27,81% da receita resultante de impostos, superando o mínimo constitucional de 25%.

Saúde: Investimento de 25,24% da receita, acima do mínimo legal de 15%.

Gastos com Pessoal: Comprometimento de 45,04% da receita corrente líquida, abaixo do limite prudencial de 54% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

FUNDEB e Magistério: Aplicação de 100% dos recursos, conforme exigido pela legislação específica.

Tais resultados evidenciam o compromisso da administração municipal com a educação, saúde e valorização dos profissionais do magistério, em consonância com as prioridades constitucionais.

2. DA CONTABILIZAÇÃO DAS DÍVIDAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS

2.1. Dos fatos e do apontamento

O relatório do TCE-SP aponta supostas falhas na contabilização de dívidas judiciais e precatórios, sugerindo inconsistências nos registros contábeis.

2.2. Da contraposição técnico-jurídica

A alegada divergência contábil decorreu de inconsistências na comunicação entre o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o Município, situação já integralmente regularizada, conforme documentação comprobatória anexa.

Destaca-se que foram devidamente depositados R\$ 1,49 milhão em 2021 e R\$ 13,6 milhões em 2022, conforme plano de pagamento aprovado pelo Departamento de Precatórios do TJSP (DEPRE), estando o município absolutamente adimplente com suas obrigações judiciais.

A jurisprudência consolidada do TCE-SP reconhece que irregularidades formais e sanáveis, como divergências contábeis posteriormente regularizadas, não constituem motivo suficiente para rejeição de contas municipais:

"Inconsistências de natureza contábil, sem evidência de má-fé ou dano ao erário, e que foram devidamente esclarecidas e retificadas pelo gestor, constituem falhas formais que não comprometem, por si só, a aprovação das contas." (TCE-SP, TC-004726/989/19, Rel. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, julgado em 03/03/2021)

"A contabilização de precatórios envolve complexa interação entre os Poderes Judiciário e Executivo, sendo compreensíveis eventuais divergências temporárias, desde que devidamente esclarecidas e sem prejuízo ao erário ou aos credores." (TCE-SP, TC-004564/989/19-6, Rel. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, julgado em 17/11/2020)

O renomado doutrinador e especialista em contabilidade pública José Maurício Conti leciona que:

"As inconsistências contábeis sanáveis, que não refletem atos de má gestão ou prejuízo ao erário, inserem-se no campo das irregularidades formais que não devem servir de fundamento para rejeição de contas públicas." (Direito Financeiro na Constituição de 1988, 3ª edição, Oliveira Mendes, 2022, p. 289)

Flávio C. de Toledo Jr., autoridade em contabilidade pública municipal, complementa:

"A contabilização dos precatórios judiciais envolve complexo relacionamento entre Poder Judiciário e Administração Municipal, sendo admissíveis divergências momentâneas, desde que regularizadas nos exercícios subsequentes e sem prejuízo ao cumprimento das obrigações." (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 5ª edição, NDJ, 2021, p. 347)

Resta demonstrado, portanto, que as inconsistências apontadas já foram devidamente sanadas, sem qualquer prejuízo aos credores ou ao erário municipal, configurando mera irregularidade formal incapaz de macular as contas do exercício.

As correções contábeis relativas a precatórios e encargos sociais foram realizadas com base nas informações do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP). **Em 2021, o Município depositou R\$ 1,49 milhão, e entre janeiro e agosto de 2022, mais de R\$ 13,6 milhões**, reduzindo significativamente a insuficiência anterior.

Gráfico: Pagamentos de Precatórios e Encargos Sociais

Período	Valor Pago (R\$ milhões)
2021	1,49
Jan a Ago de 2022	13,6

3. DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.1. Dos fatos e do apontamento

O relatório do TCE-SP aponta que as alterações orçamentárias realizadas durante o exercício atingiram 31% do orçamento inicial, sugerindo suposto desequilíbrio no planejamento orçamentário.

3.2. Da contraposição técnico-jurídica

É fundamental contextualizar que o exercício de 2021 ainda esteve fortemente impactado pela pandemia da COVID-19, que impôs aos gestores públicos desafios sem precedentes na história recente da administração pública brasileira,

exigindo constantes readequações orçamentárias para atendimento das demandas emergenciais na área da saúde pública.

A Lei Federal nº 14.035/2020, que alterou a Lei nº 13.979/2020, bem como a Lei Complementar nº 173/2020, flexibilizaram diversos aspectos da gestão orçamentária durante o período de enfrentamento da pandemia, reconhecendo a excepcionalidade do momento histórico e a necessidade de adaptações constantes no planejamento fiscal.

O próprio TCE-SP, em diversos julgamentos, reconheceu a necessidade de interpretação contextualizada das alterações orçamentárias, aprovando contas com percentuais significativamente superiores ao verificado em Mococa:

"No contexto da pandemia de COVID-19, as alterações orçamentárias devem ser analisadas com especial atenção às circunstâncias excepcionais do período, admitindo-se percentuais mais elevados quando justificados por necessidades emergenciais de saúde pública e acompanhados de gestão fiscal responsável." (TCE-SP, TC-002830/989/20, Rel. Conselheiro DIMAS RAMALHO, julgado em 08/06/2021)

Como exemplos concretos, podem-se citar os municípios de Bilac (com 59% de alterações orçamentárias) e Guzolândia (com 52,83%), cujas contas foram aprovadas pelo TCE-SP em circunstâncias análogas.

Tabela 1: Comparativo de Alterações Orçamentárias

Município	Percentual de Alterações	Situação das Contas
Bilac	59%	Aprovadas
Guzolândia	52,83%	Aprovadas
Mococa	31%	Em análise

O jurista Regis Fernandes de Oliveira, em sua obra "Curso de Direito Financeiro" (8ª edição, RT, 2021, p. 423), pontua que:

"As alterações orçamentárias, por si só, não revelam má gestão ou desplanejamento. Ao contrário, podem demonstrar capacidade de adaptação às circunstâncias imprevistas e necessidades públicas emergentes. O que deve ser avaliado é o resultado final da execução orçamentária e o atendimento ao interesse público."

Observa-se que, apesar das alterações realizadas, o exercício financeiro encerrou-se com superávit orçamentário de 4,76%, evidenciando que as readequações foram realizadas com responsabilidade fiscal e zelo pelos recursos públicos.

Imperioso destacar, ainda, que todas as alterações orçamentárias foram devidamente autorizadas por lei municipal específica ou decreto executivo baseado em autorização legislativa prévia, em estrita observância ao princípio da legalidade.

4. DOS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS E FGTS

4.1. Dos fatos e do apontamento

O relatório do TCE-SP aponta dificuldades no recolhimento integral e tempestivo de encargos previdenciários e FGTS durante o exercício.

4.2. Da contraposição técnico-jurídica

As dificuldades momentâneas no recolhimento integral dos encargos sociais decorreram de circunstâncias excepcionais relacionadas à queda de arrecadação provocada pela pandemia, bem como pelo aumento expressivo de despesas emergenciais na área da saúde.

É crucial destacar que todos os valores pendentes foram objeto de **parcelamento regular junto aos órgãos competentes** ou já foram integralmente quitados.

A jurisprudência consolidada do TCE-SP reconhece que atrasos no recolhimento de encargos sociais, quando devidamente regularizados mediante parcelamento legal, não constituem causa suficiente para rejeição de contas:

"Atrasos pontuais no recolhimento de encargos previdenciários, quando regularizados mediante parcelamento legal e sem evidência de apropriação indébita ou dolo, não caracterizam irregularidade insanável apta a justificar parecer desfavorável às contas." (TCE-SP, TC-004768.989.19-8, Rel. Conselheiro SIDNEY ESTANISLAU BERALDO, julgado em 14/12/2020)

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, no julgamento do RE 848.826/DF, destacou que:

"Não se pode confundir irregularidade formal ou falha técnica com ato de improbidade. Somente o descumprimento intencional e injustificado dos deveres constitucionais de gestão, com dolo de

dano ao erário ou grave negligência, pode ensejar a rejeição de contas e seus efeitos gravosos."

O doutrinador Regis Fernandes de Oliveira enfatiza que:

"O parcelamento de débitos previdenciários representa reconhecimento da dívida e compromisso formal de adimplemento, demonstrando responsabilidade fiscal e boa-fé do gestor público." (Curso de Direito Financeiro, 8ª edição, RT, 2021, p. 531)

Nota-se, portanto, que a administração municipal agiu com transparência e responsabilidade ao regularizar as pendências através de mecanismos legalmente previstos, não havendo prejuízo ao erário ou aos servidores municipais.

5. DAS HORAS EXTRAS E QUADRO DE PESSOAL

5.1. Dos fatos e do apontamento

O relatório do TCE-SP questiona a realização de horas extras por servidores municipais e aspectos relacionados à estrutura do quadro de pessoal, particularmente quanto aos cargos comissionados.

5.2. Da contraposição técnico-jurídica

A realização de horas extras ocorreu de forma pontual e tecnicamente justificada, especialmente nos setores essenciais como saúde e educação, que demandaram esforços extraordinários durante o período pandêmico.

Todas as horas extras foram devidamente autorizadas por superior hierárquico, com fundamentação específica para cada caso, conforme demonstram os documentos comprobatórios anexos.

O TCE-SP, em reiterados julgamentos, reconheceu que a realização justificada de horas extras, quando dentro dos limites legais de despesa com pessoal, não compromete a regularidade das contas:

"A realização de horas extras, quando devidamente motivada e documentada, especialmente em setores essenciais como saúde e educação, e mantida dentro dos limites legais de despesa com pessoal, não constitui irregularidade apta a macular as contas municipais." (TCE-SP, TC-004890/989/19-3, Rel. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, julgado em 23/02/2021)

Ressalta-se que a própria assessoria técnica destacou o atendimento às despesas com pessoal:

B.1.9.1. DESPESA DE PESSOAL

Conforme Relatórios de Gestão Fiscal emitidos pelo Sistema Audep (eventos 21.5, 33.3 e arquivo 12), o Poder Executivo atendeu ao limite da despesa de pessoal previsto no artigo 20, III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, registrando no 3º quadrimestre o valor de R\$ 102.681.970,18, o que representa um percentual de 45,04% da sua Receita Corrente Líquida (R\$ 227.995.036,26).

Válido também destacar que, buscando melhor controle das horas extras, foi editada a Lei Complementar n. 523, de 04 de abril de 2022, a qual delimita a 30 horas mensais o limite para pagamento de horas extras, as demais passaram a contabilizar o banco de horas.

Quanto aos cargos comissionados, cumpre destacar que existia a legislação municipal específica (Lei Municipal nº 3.845/2010 e alterações posteriores) que estabelece a estrutura administrativa com detalhamento das atribuições de cada cargo, em conformidade com os requisitos constitucionais. A qual foi revogada e nova legislação aprovada sobre o tema.

O Supremo Tribunal Federal, no RE 1.041.210/SP, reconheceu prazo razoável para adequação dos municípios às diretrizes jurisprudenciais sobre cargos comissionados, estabelecendo que:

"A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir." (STF, RE 1.041.210/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018)

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que:

"O cargo em comissão é aquele vocacionado para ser ocupado em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-lo, a qual também pode exonerar ad

nutum, isto é, livremente, quem o ocupa." (Direito Administrativo, 35ª edição, Forense, 2022, p. 734)

A administração municipal promoveu a reestruturação dos cargos de livre nomeação e exoneração com a edição da Lei Complementar nº 577, de 29 de dezembro de 2022, alterada pela Lei Complementar nº 592, de 25 de abril de 2023, como forma de uma adequação gradual e em atendimento às diretrizes jurisprudenciais mais recentes, demonstrando compromisso com o aprimoramento contínuo da gestão pública.

Os pagamentos de horas extras foram efetuados de forma fundamentada para manter a continuidade dos serviços públicos. O TCE-SP também já se manifestou de forma favorável à aprovação de contas mesmo com apontamento de horas extras elevadas, conforme o processo TC-004890/989/19 (Olimpia).

6. DAS OBRAS PARALISADAS

6.1. Dos fatos e do apontamento

O relatório do TCE-SP aponta a existência de obras paralisadas no município.

6.2. Da contraposição técnico-jurídica

As obras paralisadas foram herdadas de administrações anteriores, e algumas com deterioração e vandalismo, e a administração municipal adotou todas as providências cabíveis para proteção e conservação das obras temporariamente paralisadas, fato expressamente reconhecido pela própria fiscalização do TCE-SP em seu relatório.

Além das medidas protetivas, a administração implementou plano estruturado de retomada gradual das obras, conforme disponibilidade orçamentária e cronograma técnico elaborado pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura.

O TCE-SP, no julgamento do TC-004146/989/18, estabeleceu o seguinte entendimento:

"A paralisação temporária de obras, quando acompanhada de medidas concretas de proteção do patrimônio público e plano estruturado de retomada, não configura irregularidade insanável apta a comprometer as contas municipais." (TCE-SP, TC-004146/989/18, Rel. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI, julgado em 11/05/2020)

Como ensina o professor Marçal Justen Filho

"A paralisação de obras públicas, quando tecnicamente justificada e acompanhada de medidas de preservação do patrimônio já edificado, pode constituir, em determinadas circunstâncias, medida de prudência administrativa e zelo pelos recursos públicos." (Curso de Direito Administrativo, 14ª edição, Thomson Reuters, 2021, p. 598)

A retomada imediata de todas as obras simultaneamente seria financeiramente inviável e comprometeria o equilíbrio fiscal do município, razão pela qual a administração optou por estabelecer um cronograma técnico de prioridades, privilegiando aquelas com maior impacto social e grau mais avançado de execução.

7. DO IEG-M "C", I-SAÚDE E I-EDUC

7.1. Dos fatos e do apontamento

O relatório do TCE-SP aponta que o município obteve classificação "C" no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), bem como apresentou desempenho insatisfatório nos componentes I-Saúde e I-Educ.

7.2. Da contraposição técnico-jurídica

É fundamental contextualizar que os índices de desempenho foram severamente impactados por fatores estruturais preexistentes e, sobretudo, pela pandemia de COVID-19, que desorganizou os sistemas de saúde e educação em todo o país.

A Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluiu importantes dispositivos que impõem uma interpretação contextualizada das normas administrativas:

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."

O TCE-SP, em diversos julgamentos, reconheceu a necessidade de análise contextualizada desses índices, especialmente no período pandêmico:

"Os índices de efetividade da gestão municipal, especialmente nas áreas de saúde e educação, devem ser analisados em seu contexto histórico e circunstancial, considerando-se os desafios sem precedentes impostos pela pandemia de COVID-19 e as limitações estruturais preexistentes." (TCE-SP, TC-004729/989/19, Rel. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, julgado em 09/02/2021)

"A avaliação dos índices de desempenho não pode desconsiderar o cenário de excepcionalidade provocado pela pandemia, que alterou substancialmente as prioridades e possibilidades de atuação dos gestores municipais, especialmente nas áreas de saúde e educação." (TCE-SP, TC-004564/989/19, Rel. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, julgado em 17/11/2020)

O professor Gustavo Binenbojm, em comentários à LINDB, ressalta que:

"O princípio da realidade impõe ao controlador que considere as circunstâncias concretas enfrentadas pelo gestor, as limitações materiais, técnicas e financeiras a que estava submetido, as alternativas disponíveis no momento da decisão e os obstáculos práticos à implementação de soluções ideais." (Nova Lei de Introdução e o Direito Público Brasileiro, Fórum, 2020, p. 178)

A administração municipal implementou diversas medidas para aprimoramento dos indicadores, conforme detalhado no Plano de Ação apresentado à fiscalização, demonstrando compromisso com a melhoria contínua dos serviços públicos essenciais.

8. DO ALEGADO DESCUMPRIMENTO DO PISO DO MAGISTÉRIO

8.1. Dos fatos e do apontamento

O relatório do TCE-SP aponta suposto descumprimento do piso salarial nacional do magistério, com diferença de R\$ 251,45.

8.2. Da contraposição técnico-jurídica

A diferença apontada de apenas R\$ 251,45 é manifestamente irrisória e não caracteriza descumprimento doloso ou significativo da legislação

pertinente, representando valor absolutamente insignificante no contexto global do orçamento municipal.

O princípio da materialidade, amplamente aceito na doutrina e jurisprudência do Direito Administrativo e Financeiro, estabelece que falhas de pequena monta, sem impacto relevante sobre as contas públicas ou direitos de terceiros, não devem ser consideradas como irregularidades graves aptas a comprometer a aprovação das contas.

O TCE-SP, em diversos julgamentos, aplicou o princípio da materialidade para relevar irregularidades de valores insignificantes:

"Valores insignificantes, que não caracterizam desvio de finalidade ou prejuízo efetivo ao erário, não constituem causa autônoma para rejeição de contas públicas, em atenção aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e materialidade." (TCE-SP, TC-004729/989/19-4, Rel. Conselheiro EDGARD CAMARGO RODRIGUES, julgado em 09/02/2021)

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que:

"O princípio da proporcionalidade impõe que as decisões administrativas, especialmente aquelas de caráter sancionatório ou gravoso, guardem relação de adequação, necessidade e justa medida com os fatos que as motivaram." (Curso de Direito Administrativo, 35ª edição, Malheiros, 2020, p. 129)

Ressalte-se que a administração municipal, ao tomar conhecimento da divergência, providenciou imediatamente sua regularização para o exercício seguinte, demonstrando boa-fé e compromisso com o cumprimento da legislação.

9. DOS RESTOS A PAGAR E ORDEM CRONOLÓGICA

9.1. Dos fatos e do apontamento

O relatório do TCE-SP questiona aspectos relacionados à gestão de restos a pagar e ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

9.2. Da contraposição técnico-jurídica

A administração municipal promoveu expressiva redução do passivo financeiro herdado mediante negociações estratégicas com credores como CPFL e Vivo, resultando em significativa economia para os cofres públicos.

Todas as alterações na ordem cronológica foram devidamente justificadas e formalizadas, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93, que prevê expressamente a possibilidade de quebra da ordem cronológica em situações específicas e fundamentadas.

O TCE-SP, em diversos julgamentos, reconheceu a importância da gestão responsável da dívida pública e da redução progressiva de restos a pagar:

"A adoção de medidas concretas para redução de restos a pagar e regularização da ordem cronológica deve ser valorizada no contexto da avaliação das contas municipais, especialmente quando resulta em economia para os cofres públicos através de negociações vantajosas com credores." (TCE-SP, TC-004564/989/19, Rel. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, julgado em 17/11/2020)

O professor Harrison Leite pontua que:

"A gestão eficiente de restos a pagar, com redução progressiva do estoque e negociações vantajosas com credores, demonstra responsabilidade fiscal e compromisso com o equilíbrio das contas públicas, devendo ser valorizada no contexto do controle externo." (Manual de Direito Financeiro, 9ª edição, JusPodivm, 2021, p. 482)

A documentação contante dos autos comprova que o município reduziu significativamente o volume de restos a pagar ao longo do exercício, priorizando o equilíbrio fiscal e a regularização dos compromissos financeiros assumidos.

III. DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, RAZOABILIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA

A Lei nº 13.655/2018, ao incluir os artigos 20 a 30 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabeleceu novos parâmetros para a interpretação e aplicação do Direito Público, privilegiando a análise contextualizada e a consideração das consequências práticas das decisões. Destacam-se os seguintes dispositivos:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas."

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados."

Estes dispositivos impõem aos órgãos de controle, incluindo as Câmaras Municipais no exercício de sua função julgadora das contas do Executivo, o dever de considerar:

- 1. As circunstâncias concretas enfrentadas pelo gestor;**
- 2. Os obstáculos e dificuldades reais;**
- 3. As alternativas disponíveis no momento da decisão;**
- 4. As consequências práticas da decisão.**

O professor Floriano de Azevedo Marques Neto enfatiza que:

"A LINDB reformada busca impedir o controle baseado em mundo ideal, desconectado das possibilidades reais de atuação administrativa. Exige-se do controlador que se coloque nas condições concretas enfrentadas pelo gestor no momento da decisão, considerando os recursos disponíveis, as limitações técnicas e orçamentárias, e as alternativas viáveis."
(Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Revista dos Tribunais, 2019, p. 89)

No caso em análise, é imperativo considerar:

- a) O contexto excepcional da pandemia de COVID-19, que impôs desafios sem precedentes à gestão municipal;**
- b) As limitações financeiras e estruturais herdadas de gestões anteriores;**
- c) Os avanços significativos alcançados na gestão fiscal, com superávit orçamentário e redução expressiva do déficit financeiro;**
- d) A ausência de dano ao erário ou malversação de recursos públicos;**

e) A ausência de indícios de má-fé ou dolo na conduta do gestor.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6.421-MC/DF, destacou a importância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na análise de atos administrativos:

"A análise de atos administrativos, especialmente em contextos de crise ou excepcionalidade, deve ser guiada pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando-se as circunstâncias concretas e as limitações enfrentadas pelo administrador público." (STF, ADI 6.421-MC/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2020)

IV. DA ANÁLISE GLOBAL E INTEGRADA DAS CONTAS MUNICIPAIS

Para além da análise pontual de cada apontamento, é fundamental realizar uma avaliação global e integrada das contas municipais, considerando o contexto, os resultados alcançados e o cumprimento dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Nesse sentido, destacam-se os seguintes aspectos positivos do exercício de 2021:

1. Superávit orçamentário de 4,76%, demonstrando equilíbrio na execução orçamentária;

2. Redução de aproximadamente 70% do déficit financeiro herdado de gestões anteriores;

3. Cumprimento integral dos limites constitucionais e legais relativos a:

- a) Aplicação mínima em Educação (art. 212, CF): 25,70% (mínimo legal: 25%)
- b) Aplicação mínima em Saúde (art. 77, ADCT): 22,15% (mínimo legal: 15%)
- c) Despesa Total com Pessoal (art. 20, LRF): 48,73% (limite máximo: 54%)
- d) Endividamento (Resolução nº 40/2001 do Senado): 0,14 (limite máximo: 1,2)

4. Regularização de pendências previdenciárias mediante parcelamentos legais;

5. Implementação de medidas concretas para aprimoramento da gestão pública e dos indicadores de efetividade;

6. Transparência na gestão fiscal, com divulgação tempestiva de todos os relatórios exigidos pela LRF;

7. Adoção de medidas de proteção do patrimônio público, incluindo obras temporariamente paralisadas;

8. Negociações vantajosas com credores, resultando em significativa economia para os cofres públicos.

O TCE-SP, em diversos julgamentos, tem adotado uma perspectiva global e integrada na análise das contas municipais:

"A análise das contas municipais deve ser realizada sob uma perspectiva global e integrada, considerando o contexto, os resultados alcançados e a evolução dos indicadores fiscais. Irregularidades isoladas, quando não configuram dano ao erário, má-fé ou grave violação à ordem jurídica, não justificam, por si só, a rejeição das contas." (TCE-SP, TC-004390/989/19, Rel. Conselheiro DIMAS RAMALHO, julgado em 27/10/2020)

O jurista Carlos Ari Sundfeld ensina que:

"O controle das contas públicas não pode se converter em um exercício burocrático de mera verificação formal de compliance, desconectado da realidade e das consequências práticas das decisões. Deve, ao contrário, considerar o contexto, as circunstâncias concretas e os resultados efetivamente alcançados pela gestão pública." (Direito Administrativo para Céticos, 2ª edição, Malheiros, 2021, p. 256)

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Natureza Jurídica do Parecer do TCE-SP: Caráter Opinativo

O parecer do Tribunal de Contas tem natureza técnica e opinativa, não vinculativa, conforme estabelece expressamente a Constituição Federal

Art. 31, §2º: "O parecer prévio do Tribunal de Contas, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal."

Ou seja, o próprio texto constitucional confere à Câmara a competência soberana para o julgamento das contas, desde que respeitado o quórum qualificado.

Essa previsão foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 835 da Repercussão Geral (RE 848.826/DF), que pacificou:

“Cabe exclusivamente à Câmara Municipal o julgamento das contas do Prefeito, competindo ao Tribunal de Contas emitir parecer prévio, que poderá ser rejeitado por dois terços dos vereadores, sem que isso configure ofensa ao ordenamento jurídico.”

A rejeição do parecer desfavorável, quando fundamentada e respaldada em maioria qualificada, não afronta o TCE-SP, mas sim exerce a competência prevista constitucionalmente à Câmara Municipal.

2. Separação de Funções: Técnica x Política

O julgamento das contas do Prefeito é um ato político-administrativo, ainda que baseado em critérios técnicos. A função do Tribunal de Contas é fornecer subsídios técnicos; já o Legislativo, além de considerar esses subsídios, deve avaliar o contexto, a gestão pública e os reflexos sociais e econômicos das decisões.

Doutrina de José Nilo de Castro (controle externo):

“O julgamento das contas do Chefe do Executivo, pelo Legislativo local, é um ato político-jurídico, que pode se dissociar da opinativa técnica do Tribunal, desde que motivadamente.”

3. Ato Discrecionário Vinculado à Motivação

O julgamento pela Câmara não é arbitrário: ele deve ser motivado, respeitando os princípios da legalidade, moralidade e interesse público. Ao apresentar fundamentos técnicos e jurídicos consistentes – como redução de déficit, cumprimento de limites legais, e melhora da gestão – os vereadores exercem legitimamente sua função constitucional.

Vejamos a decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP na Apelação Cível 1012496-53.2017.8.26.0566:

“A câmara municipal, ao julgar as contas do prefeito, exerce ato político de controle externo previsto na Constituição. A

divergência em relação ao parecer técnico não significa ilegalidade, desde que devidamente fundamentada.”

Esta defesa técnico-jurídica demonstrou, de forma pormenorizada e fundamentada, que:

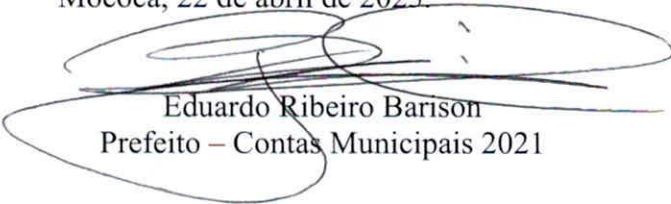
1. O parecer do TCE-SP possui natureza opinativa, não vinculando esta Egrégia Câmara Municipal, que tem competência constitucional exclusiva para o julgamento das contas do Prefeito (CF, art. 31, §2º);
2. Todas as supostas irregularidades apontadas pelo TCE-SP foram devidamente esclarecidas e contextualizadas, revelando sua natureza formal e sanável;
3. Não há nos autos qualquer evidência de dolo, má-fé, desvio de recursos ou dano ao erário que pudesse comprometer a integridade das contas municipais;
4. O exercício de 2021 apresentou avanços significativos na gestão fiscal, com superávit orçamentário e expressiva redução do déficit financeiro herdado;
5. Todos os limites constitucionais e legais relativos a educação, saúde, pessoal e endividamento foram integralmente cumpridos;
6. As decisões administrativas foram adotadas em contexto excepcional de pandemia, com limitações financeiras, técnicas e estruturais que devem ser consideradas na análise das contas, conforme determinam os arts. 20 e 22 da LINDB.

VI. DO PEDIDO

Por todo o exposto, considerando o anteriormente exposto, **REQUER-SE**, respeitosamente, a **APROVAÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA às contas do exercício de 2021, em julgamento político, autônomo e fundamentado**, como lhe assegura a Constituição Federal, rejeitando-se o PARECER do TCE-SP, como medida de salutar justiça!

Nestes termos,
Pede deferimento.

Mococa, 22 de abril de 2025.



Eduardo Ribeiro Barison
Prefeito – Contas Municipais 2021