

29-10-25

AMFS

=====

35 TC-023482.989.24-1 (ref. TC-003960.989.22-6)

Requerente: Gilmar Martin Martins – Ex-Prefeito do Município de Parapuã.

Assunto: Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Parapuã, relativas ao exercício de 2022.

Responsável: Gilmar Martin Martins (Prefeito).

Em Julgamento: Pedido de Reexame interposto contra parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, prolatado pela E. Segunda Câmara e publicado no DOE-TCESP de 04/11/24.

Advogado: Gustavo Matsuno da Câmara (OAB/SP nº 279.563).

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

Sustentação oral proferida por interessado em sessão de 10/09/25.

Pedido de vista do Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira.

=====

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS ANUAIS DE PREFEITURA. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS CORRESPONDENTES A 110,91%. AUTORIZAÇÕES PELA LOA E LEIS ESPECÍFICAS. PAGAMENTO HABITUAL DE HORAS EXTRAS AOS SERVIDORES. MEDIDAS SANEADORAS ADOTADAS. PROVIMENTO.

Recondução de voto:

O presente feito constou da pauta da sessão de 01-10-25 deste Colegiado, ocasião em que o Conselheiro Relator Sidney Estanislau Beraldo proferiu voto pelo **provimento** do pedido de reexame, a fim de reformar o parecer hostilizado, para que outro seja emitido, agora favorável à aprovação das contas, sem prejuízo das recomendações assinaladas na decisão originária e no corpo do voto.

Colocado o voto em discussão, sobreveio pedido de vista formulado pelo e. Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira e o processo foi retirado de pauta.

Nesta oportunidade, reconduzo o voto então proferido, cujo inteiro teor segue reproduzido abaixo:

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **GILMAR MARTIN MARTINS, EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PARAPUÃ¹** e Responsável pelas contas em exame, contra a r. decisão prolatada nos autos do TC-003960.989.22-6, da C. Segunda Câmara², que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura, relativas ao exercício de 2022.

Segundo o disposto no voto condutor, a desaprovação das contas resultou da constatação das seguintes irregularidades:

- a) excessivas alterações orçamentárias (110,91%); e
- b) pagamento habitual de horas extras (reincidência).

1.2 Em suas razões (TC-023482.989.24-1, evento 1.1), o **Recorrente**, quanto ao apontamento do pagamento habitual de horas extras, defendeu que, apesar da existência de concurso público vigente, do advento da pandemia de Covid-19 e da edição da Lei Complementar nº 173/20, a Administração Pública observou o aumento da demanda de serviços públicos, restando restringida, parcialmente, a adoção de convocações e contratações de novos servidores municipais. Tais fatores, encerrado o período restritivo da LC 173/20, ensejaram a necessária reestruturação administrativa, com a edição de leis municipais criadoras de novos cargos públicos e criação de novas vagas, bem como adequações de atribuições das funções públicas já existentes.

Em síntese, em que pese tratar-se de apontamento reiterado, sustentou que a solução administrativa encontrou óbice com o advento da pandemia de Covid-19, surtindo efeitos e reflexos no exercício de 2022, ora em apreço.

Para fins de adequação da situação apontada, informou que foi realizado o Concurso Público nº 001/2023, com a finalidade de prover os cargos

¹ Devidamente representado por seu advogado, procuração anexa no evento 1.2 do TC-023482.989.24-1.

² Prolatado em Sessão de 15-10-24, sob minha relatoria (evento 89.3 do TC-003960.989.22-6).

e funções públicas demandados pela reestruturação administrativa e, com a homologação dos resultados, o Executivo já promoveu a contratação de, aproximadamente, 85 (oitenta e cinco) servidores, em diversas funções e cargos públicos, aprimorando a estrutura administrativa, bem como reduzindo a realização de horas extras.

A respeito das excessivas alterações orçamentárias, argumentou que, durante o ano de 2021, época em que houve a elaboração da Lei Municipal nº 3.098, de 18-11-21 (LOA de 2022), o País ainda atravessava o período de restrições advindos da pandemia, o que prejudicou a melhor técnica na elaboração do orçamento, cujas alterações somente puderam ser constatadas no curso da execução orçamentária, originando a necessária edição da Lei Municipal nº 3.132, de 07.06.22, que *“Dispõe sobre alteração de créditos adicionais suplementares da Lei Municipal nº 3.098, de 18-11-21, visando cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, e dá outras providências.”*

Referida Lei Municipal alterou o artigo 3º da LOA (Lei nº 3.098, de 18-11-21) com o objetivo de modificar o limite autorizado para o Poder Executivo abrir créditos adicionais suplementares, de até 5% para até 30% da despesa inicial fixada.

Ressaltou que as alterações orçamentárias, em sua maioria, foram precedidas de autorizações legislativas específicas, conforme demonstrado na justificativa ofertada pela Origem (Evento 58 do TC-003960.989.22-6).

Ademais, noticiou que, no exercício de 2023, houve a reestruturação do Departamento Municipal de Planejamento, com a criação do cargo de Diretor de Planejamento, por meio da Lei Municipal nº 3.157, de 28-02-23, e o respectivo preenchimento por profissional capacitado.

Por fim, requereu a reforma da r. decisão originária e a emissão de novo parecer, agora favorável à aprovação das contas.

1.3 Instado a se pronunciar, o **Departamento de Instrução Processual Especializada - DIPE**, por seu setor de **Economia** (evento 23.1), quanto aos aspectos econômico-financeiros, posicionou-se pelo **não provimento** do Pedido de Reexame, com a consequente manutenção do parecer recorrido, sendo acompanhado pela vertente **Jurídica** (evento 23.2) e pela **Chefia** do órgão (evento 23.3).

1.4 No mesmo sentido, o **Ministério Público de Contas** (evento 29.1) manifestou-se pelo conhecimento do Pedido de Reexame e, no mérito, pelo **não provimento** do recurso, mantendo-se o v. parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Parapuã, exercício 2022.

1.5 Após sustentação oral, o processo foi retirado da pauta em 10-09-25, com retorno automático.

Inicialmente, a sustentação oral, proferida pelo Doutor Gustavo Matsuno da Câmara, destacou que, em 2017, teve início procedimento de reorganização administrativa, com diversas exonerações, principalmente dos servidores que acumulavam cargos públicos, o que implicou a necessidade de os remanescentes realizarem horas extras. Informou que, cessadas as restrições, tanto da lei complementar da Covid quanto da eventual superação do índice prudencial de pessoal, a Prefeitura realizou o concurso público 001/23, no exercício de 2023.

Salientou que desse concurso resultou a admissão de aproximadamente 85 servidores para atender às novas demandas do Município e, apesar de reconhecer que o pagamento de horas extras se estendeu até o exercício de 2023, acredita ser possível relegar a falha ao campo das recomendações, mesmo sendo repetitiva, pois justificável em face do tamanho e da natureza do Município.

No tocante às alterações orçamentárias, ponderou verificar-se, como bem observado pelo Conselheiro Relator, que a própria LOA Municipal

contemplava o índice percentual de 30% para eventuais remanejamentos orçamentários. Mas, dentro do cálculo apresentado, afirma que os 110%, apontados como falha, não esclarecem a diferenciação entre créditos suplementares e realocações orçamentárias.

Nesse aspecto, citou caso similar analisado pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa, nas contas de 2022 do Município de Taquaral, bem como ressaltou que as políticas públicas foram atendidas, dentro das limitações que o Município dispunha, não tendo as alterações orçamentárias, tal como realizadas, incorrido em qualquer ilegalidade.

Por fim, pleiteou o provimento do pedido de reexame e a reforma do parecer desfavorável emitido na origem.

1.6 Os autos constaram da pauta da sessão de 24-09-25, ocasião em que, nos termos regimentais, dela foram retirados com retorno automático.

1.7 Posteriormente, a Prefeitura encaminhou memoriais, contendo farta documentação que reforça os argumentos expendidos anteriormente.

Em relação às Horas Extras, ressaltou que a maioria dos pagamentos (73,02%) corresponde a atividades/funções públicas cuja natureza exige a realização da jornada suplementar, em especial dos servidores que transportam pacientes para os Municípios referenciais da rede SUS ou alunos universitários para diversas cidades da região (Adamantina, Tupã e Osvaldo Cruz) no período noturno, uma vez que o Município de Parapuã não possui estabelecimentos de ensino superior.

No tocante às Alterações Orçamentárias, esclareceu que o montante de R\$ 3.324.091,00 (Decreto nº 4.207/22) foi lançado em duplicidade no Sistema Audeps, portanto o valor correto das movimentações orçamentárias correspondeu a R\$ 39.576.037,36, ou seja, um percentual de 102,30% (e não o apurado de R\$ 42.900.126,36), sendo que todas estavam autorizadas pela LOA ou foram precedidas de autorizações específicas, na seguinte conformidade:

29,69% com base no limite autorizado na LOA de 30% (artigo 3º, III, da Lei municipal nº 3.098/21, com redação dada pela Lei municipal nº 3.132/22); 3,93% referentes a créditos adicionais especiais e 35,07% referentes a créditos adicionais suplementares, mediante leis específicas; e 33,61% referentes a anulações parciais – remanejamentos, devidamente autorizadas por meio da LOA (artigos 3º, IV, e 4º, parágrafo único), inexistindo irregularidades.

É o relatório.

2. VOTO – PRELIMINAR

2.1 O v. parecer foi publicado no DOE de 04-11-24 (evento 100.1 do TC-003960.989.22-6), de sorte que o recurso, interposto em 19-11-24 (evento 1.0 do TC-023482.989.24-1), é tempestivo.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento**.

3. VOTO – MÉRITO

3.1 As razões recursais são plausíveis e comportam acolhimento.

3.2. Sobre as **Alterações Orçamentárias**, a fiscalização informou que, ao considerar todos os órgãos que compõem o Orçamento Anual, o Município procedeu à abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 42.900.128,36, o que representa **110,91%** da despesa fixada inicialmente (R\$ 38.681.000,00), muito superior ao limite de 5% estabelecido pelo artigo 3º, inciso III, da Lei municipal nº 3.098, de 18-11-21 (LOA, evento 34.23 do TC-003960.989.22), desconfigurando a estrutura da peça orçamentária.

Planejamento e Execução Municipal - Ciclo Orçamentário 2022-2025								Linha	
PPA	LDO	LOA	Alterações Orçamentárias	Execução da Receita	Execução da Despesa	Resultados Programas	Resultados Ações		
Município	Entidade	Programa		Ação					
Parapuã	PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAPUÃ	Todos		Todos					
Fonte de Recurso	Cód. Aplicação	Função, Subfunção		Covid/CoronaPandemia					
Todos	Todos	Todos		Não	Sim	2022	2023		
42.900.128,36				42.900.128,36					
TOTAL ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS				TOTAL DE CRÉDITOS ABERTOS POR FONTE DE RECURSO					
38.681.000,00	41.106.108,36	0,00	29.896.986,00	13.003.142,36					
DOTAÇÃO INICIAL	CRÉDITO ADICIONAL - SUPLEMENTAR	SUPERÁVIT FINANCEIRO DE EXERCÍCIO A...	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO	ANULAÇÃO DE DOTAÇÃO					
1.794.020,00	0,00	0,00	0,00	0,00					
CRÉDITOS ESPECIAIS ABERTOS	CRÉDITOS ESPECIAIS REABERTOS	CRÉD. ESPECIAIS REABERTOS - SUPLEMENTA...	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	DOTAÇÃO TRANSFERIDA	RECURSOS SEM DESPESAS CORRESPONDENT...				
0,00	0,00	0,00	0,00	-13.003.142,36					
CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS ABERTOS	CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS REABERTOS	CRÉD. EXTRAORD. REABERTOS - SUPLEMENTA...	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	-13.003.142,36					
				1-					

Total de Alterações por Excesso de Arrecadação	R\$ 11.486.224,00	29,69%
---	--------------------------	---------------

- Créditos Adicionais Especiais autorizados por leis municipais específicas:

Lei Municipal	Fonte de Recurso	Esfera	Valor
Lei nº 3.112/2022	Crédito Adicional Especial	Federal	R\$ 800.000,00
Lei nº 3.129/2022	Crédito Adicional Especial	Federal	R\$ 229.200,00
Lei nº 3.130/2022	Crédito Adicional Especial	Federal	R\$ 100.000,00
Lei nº 3.138/2022	Crédito Adicional Especial	Federal	R\$ 392.000,00
Total de alterações por Crédito Adicional Especial			R\$ 1.521.200,00
			3,93%

- Créditos Adicionais Suplementares autorizados por Leis Municipais específicas:

Lei Municipal	Fonte de Recurso	Esfera	Valor
Lei nº 3.116/2022	Crédito Adicional Suplementar	Estadual	R\$ 700.000,00
Lei nº 3.120/2022	Crédito Adicional Suplementar	Tesouro	R\$ 1.200.000,00
Lei nº 3.121/2022	Crédito Adicional Suplementar	Estadual	R\$ 600.000,00
Lei nº 3.122/2022	Crédito Adicional Suplementar	Tesouro	R\$ 45.000,00
Lei nº 3.127/2022	Crédito Adicional Suplementar	Tesouro	R\$ 7.500,00
Lei nº 3.131/2022	Crédito Adicional Suplementar	Estadual	R\$ 3.324.091,00
Lei nº 3.135/2022	Crédito Adicional Suplementar	Estadual	R\$ 2.291.000,00
Lei nº 3.136/2022	Crédito Adicional Suplementar	Estadual	R\$ 700.000,00
Lei nº 3.137/2022	Crédito Adicional Suplementar	Estadual	R\$ 2.200.000,00
Lei nº 3.141/2022	Crédito Adicional Suplementar	Tesouro	R\$ 47.880,00
Lei nº 3.144/2022	Crédito Adicional Suplementar	Tesouro	R\$ 2.260.000,00
Lei nº 3.147/2022	Crédito Adicional Suplementar	Federal	R\$ 190.000,00
Total de alterações por Crédito Adicional Suplementar			R\$13.565.471,00
			35,07%

- Anulação Parcial – Remanejamento sem alteração de função, subfunção, programa ou categoria econômica: (Lei municipal nº 3.098/21, artigo 3º, inciso IV, e artigo 4º, parágrafo único⁴):

⁴ Artigo 3º: Fica o Poder Executivo autorizado a:
(...)

IV – Transpor, remanejar ou transferir recursos, dentro de uma categoria de programação para outra, sem prévia autorização legislativa, nos termos do inciso VI, do artigo 167 da Constituição Federal.

Artigo 4º: O Poder Executivo fica ainda autorizado, por decreto, e o Legislativo, por ato da mesa, a desdobrar as dotações do orçamento do exercício financeiro de 2022, em quantas fontes de recursos forem necessárias, segundo proposta do projeto AUDESP do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como reintegrá-las quando necessário desde que preservado o valor global de cada dotação.

Decreto Municipal	Tipo de Crédito	Valor
nº 4.176/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 1.077.750,00
nº 4.180/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 559.200,00
nº 4.186/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 1.072.600,00
nº 4.195/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 1.867.200,00
nº 4.197/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 1.494.480,00
nº 4.213/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 342.000,00
nº 4.216/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 406.660,00
nº 4.219/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 463.700,00
nº 4.226/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 29.400,00
nº 4.232/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 335.100,00
nº 4.235/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 1.390.762,00
nº 4.242/2022	Anulação Parcial - Remanejamento	R\$ 3.507.290,36
Total de alterações por Anulação Parcial – Remanejamento		R\$12.546.142,36
		32,44%

Lei Municipal	Fonte de Recurso	Esfera	Valor	%
nº 3.115/2022	Crédito Suplementar por Anulação de Transferência	Federal	R\$ 457.000,00	1,18%

TOTAL DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	R\$ 39.576.037,36	102,30%
--	--------------------------	----------------

Obs.: o valor de R\$ 3.324.091,00 (8,60%) foi lançado em duplicidade no Sistema Audesp (Decreto Municipal nº 4.207/2022 e não o Decreto Municipal nº 4.207/2021)

Portanto, o recorrente logrou comprovar que todas as movimentações orçamentárias tinham amparo na LOA ou em leis específicas, podendo a impropriedade ser relevada, a exemplo do decidido recentemente por este Plenário nos autos do TC-024431.989.24⁵.

No entanto, referido procedimento evidencia deficiências nos métodos de planejamento adotados pela Administração, que resultam em prognósticos excessivamente alheios às condições que efetivamente subordinam a execução das ações e programas de governo. Por essa razão, recomendo à Prefeitura de Parapuã que observe as orientações veiculadas nos

Parágrafo Único – o intercâmbio dos desdobramentos e as reintegrações de fontes de recursos, por se tratarem de movimentação dentro da mesma categoria econômica, funcional programática, programa de governo, projeto e/ou atividade, não serão considerados no percentual de autorização constante do artigo 3º desta Lei.

⁵ Prefeitura Municipal de Monteiro Lobato (alterações orçamentárias de 105,29%), Tribunal Pleno de 17-09-25, Relator Conselheiro Substituto Auditor Samy Wurman.

Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015 acerca da elaboração dos projetos de lei orçamentária.

3.3 Quanto às **Horas Extras**, a instrução apurou pagamentos habituais a diversos servidores, excedendo o limite de duas horas diárias permitido pelo artigo 171, § 1º, da Lei municipal nº 1.747/93 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Parapuã)⁶, além de constatados casos de concessão de mais de 100 (cem) horas extras em um único mês para alguns servidores, como cuidadores, faxineiros e motoristas, totalizando no exercício R\$ 561.474,56.

As razões de defesa salientaram que, apesar da reincidência do apontamento, a Administração Municipal enfrentou o advento da pandemia de Covid-19, com reflexos até o exercício de 2022, ora em apreço. Ademais, declararam que a maioria dos pagamentos foi concedida a motoristas para transportes de pacientes ou de alunos a outros Municípios, sendo que, recentemente, houve a realização do Concurso Público nº 01/2023 visando ao preenchimento de diversos cargos vagos no quadro de pessoal.

Importante ressaltar que a própria instrução revela que grande quantidade de horas extras foram pagas aos motoristas, principalmente de ambulâncias.

Diante das providências adotadas, considero que o apontamento possa ser excepcionalmente **relevado**, mas com **recomendação** à Prefeitura para evitar a habitualidade das horas extras, que descaracteriza a natureza dessa vantagem pecuniária, devendo cuidar, ademais, para que os pagamentos a esse título, quando eventualmente necessários, se façam acompanhar de documentação comprobatória da execução dos serviços adicionais.

⁶ **Artigo 171º** – A gratificação será paga por hora de trabalho, prorrogado ou antecipado, que exceda o período normal do expediente, acrescido 50% (cinquenta por cento) do valor da hora normal de trabalho.

§ 1º - Salvo os casos de convocação de emergência, devidamente justificadas, o serviço extraordinário não poderá exceder a duas horas diárias.

3.4 Diante do exposto, voto pelo **provimento** do pedido de reexame, para o fim de reformar o parecer hostilizado, a fim de que outro seja emitido, agora favorável à aprovação das contas, sem prejuízo das recomendações assinaladas na decisão originária e no corpo deste voto.

Sala das Sessões, 29 de outubro de 2025.

ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS
CONSELHEIRO SUBSTITUTO - AUDITOR