



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 12/07/2023

ITEM 039

39 TC-022343.989.22-4 (ref. TC-003342.989.20-9)

Requerente(s): Orestes Previtalo Junior – Ex-Prefeito do Município de Valinhos.

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

Responsável(is): Orestes Previtalo Junior (Prefeito).

Em Julgamento: Pedido de Reexame interposto contra parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, prolatado pela E. Segunda Câmara e publicado no D.O.E. de 28-09-22.

Advogado(s): Ricardo Rodrigues (OAB/SP nº 83.545), Ricardo Facchini Rodrigues (OAB/SP nº 332.354), José Luiz Garavello Junior (OAB/SP nº 186.560) e Arone de Nardi Maciejczack (OAB/SP nº 164.746).

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalização atual: UR-3.

Sustentação oral proferida em sessão de 14-06-23.

Aprecia-se **PEDIDO DE REEXAME** apresentado pelo Sr. Orestes Previtalo Junior, Ex-Prefeito do Município de Valinhos, em face do r. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2020, emitido pela C. Segunda Câmara, em sessão de 30/08/2022¹ (evento 229.3 do TC-003342.989.20-9).

Para o Colegiado, os demonstrativos foram maculados pela inadimplência de Encargos Sociais devidos ao RPPS local, pela concessão de Revisão Geral Anual aos servidores públicos em afronta às vedações da Lei Complementar nº 173/2020 e sem observância das formalidades do art. 37, X, da CF/88, pela reiteração de falhas no Quadro de Pessoal, pela negativa de entrega de documentos requisitados pela inspeção e pelo desempenho insuficiente nas vertentes avaliadas pelo IEGM.

Sobre tais fundamentos, o voto fustigado consignou que o Executivo suspendeu o pagamento de contribuições devidas ao seu RPPS de modo unilateral e sem obter a autorização legislativa exigida pela Lei Complementar nº 173/2020 para tal procedimento, o que implicou na incidência

¹ Pelo voto da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, relatora, do Conselheiro Renato Martins Costa, Presidente, e do Conselheiro Robson Marinho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



de acréscimos moratórios danosos ao erário, registrando-se, paralelamente, que o atual ritmo de amortização dos parcelamentos não se mostra suficiente para liquidação do débito.

Esclareceu que a Municipalidade concedeu RGA aos servidores públicos mediante decreto e após a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, ao contrário da vedação elencada no inciso I do art. 8º daquele normativo e do entendimento assentado por esta Casa em procedimento de consulta.

Asseverou que permaneceram no exercício irregularidades na composição do Quadro de Pessoal anteriormente criticadas por esta Casa, as quais, inclusive, ensejaram a declaração de inconstitucionalidade de 199 cargos comissionados perante o Judiciário, destacando-se que a subsequente Lei Municipal nº 6.063/2021 continuava a prever o nível médio de escolaridade para os postos de livre provimento.

Também pesaram negativamente na formação do convencimento dos julgadores o desatendimento a requisições documentais formuladas pela inspeção, em afronta ao art. 25, § 1º, da Lei Orgânica desta Casa, e as deficiências sob perspectiva operacional identificadas no IEGM, dentre as quais se destacas falhas de planejamento e recuperação de créditos da Dívida Ativa, déficit de vagas em creches e fragilidade das políticas de Atenção Básica em Saúde.

O Parecer foi publicado no DOE de 28/09/2022 (evento 233 do TC-003342.989.20-9).

Em razões encartadas no evento 1.1, o recorrente afirmou que o cenário de calamidade pública imposto pela Covid-19 ensejou a adoção de medidas de contenção de despesas a fim de liberar recursos para o enfrentamento da emergência sanitária, optando-se, num primeiro momento, pela suspensão das contribuições patronais devidas ao RPPS entre abril de junho de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sustentou que a situação demandava ações urgentes que privilegiassem o atendimento à saúde da população e pode ser enquadrada na hipótese do art. 22 da LINDB, cabendo sopesar os reais obstáculos apresentados ao gestor e o fato de que as pendências foram regularizadas dentro do mesmo exercício.

Aduziu que o pagamento de acréscimos moratórios não implicou em qualquer prejuízo ao erário, tendo em vista o cenário de déficit do regime previdenciário local, revertendo-se os valores adicionais aos pagamentos de benefícios, e que Lei Complementar nº 173/2020 começou a vigor apenas em 28 de maio daquele ano, quando as suspensões de valores já estavam operadas.

Elencou precedentes nos quais esta Corte relevou situações análogas, frisou que a localidade dispunha de Certificado de Regularidade Previdenciária e aclarou que os acordos de parcelamento tiveram seus saldos majorados por força de acréscimos definidos em legislações de anos anteriores.

Defendeu que a Lei Municipal nº 5.629/2018, ao definir a data-base para correção salarial do funcionalismo mediante decreto, configura norma anterior à pandemia, inserindo-se, assim, na exceção da parte final do art. 8º, inciso I, da LC nº 173/2020, destacando que a RGA de 2,46% apenas refletiu a variação inflacionária, sem qualquer aumento real, e que as respostas ofertadas por esta Corte em sede de consulta são posteriores à majoração deferida.

Sustentou que a Administração promoveu alterações em seu Quadro de Pessoal a fim de dar cumprimento às recomendações anteriores por meio de norma de 2018, com extinção de cargos comissionados, criação de novos postos efetivos e definição de atribuições e exigências de escolaridade, sendo que tal diploma apenas perdeu sua vigência por declaração de inconstitucionalidade em dezembro de 2020, sem tempo hábil para novas modificações por parte do gestor, também aqui aportando precedentes nos quais casos assemelhados foram relevados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Lembrou que eventuais incorreções na criação de novos cargos comissionados e sonegação de documentos não podem ser imputados ao recorrente, o qual deixou o comando municipal no final de 2020, além de justificar que o pagamento de gratificações está amparado na lei que disciplina o Regime Jurídico dos Funcionários Públicos.

Associou a queda nos resultados do IEGM ao contexto pandêmico instalado no período, condição que afetou a expressiva maioria dos Municípios paulistas e escapava ao espaço de atuação do gestor, pedindo, ao final, pelo provimento do apelo e juntando documentação adicional nos eventos 1.2 a 1.6 para reforçar suas teses.

Assessoria Técnica analisou os tópicos **econômicos** e compreendeu que as alegações de Reexame não aportam elementos suficientes para descaracterizar a inadimplência dos encargos patronais devidos ao RPPS sem anuência do Legislativo local, ensejando a incidência de acréscimos moratórios por ocasião dos recolhimentos, enfatizando, também, o baixo desempenho da Prefeitura no IEGM. Concluiu no sentido do desprovimento (evento 21.1).

Congênere **jurídica** tampouco vislumbrou elementos capazes de afastar as impropriedades na composição de pessoal, a afronta à Lei Complementar nº 173/2020 e os desacertos operacionais identificados, igualmente se posicionando pelo desprovimento (evento 21.2).

Chefia de ATJ acompanhou as conclusões pelo não provimento do apelo (evento 21.3).

Ministério Público de Contas considera inalterados os fundamentos que lastrearam a reprovação das contas, já que confirmada a inadimplência dos encargos sociais em situação não amparada pela Lei Complementar nº 173/2020 e afronta a esse normativo pela concessão de RGA aos servidores públicos. Pontua, ainda, que as falhas na gestão de pessoal e o baixo desempenho no IEGM, cujos gargalos advém de anos anteriores, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



foram resolvidos durante a gestão do recorrente, posicionando-se pelo não provimento (evento 27).

Os autos integraram os trabalhos da sessão de 14/06/2023 do e. Plenário, ocasião em que o Dr. José Luiz Garavello Junior, proferiu sustentação oral.

Destacou o atendimento aos principais aspectos constitucionais que regem a matéria e lembrou da imprevisibilidade financeira ocasionada pela pandemia, o que levou a Prefeitura a suspender provisoriamente o repasse de contribuições patronais ao RPPS, com sua regularização dentro do próprio exercício.

Repisou que a concessão de RGA estava prevista em norma anterior a vigência da Lei Complementar nº 173/2020 e que a inconstitucionalidade de cargos comissionados teve seu trânsito em julgado apenas ao final do exercício, sem tempo para a adoção de providências e realçando que vigiam restrições normativas à criação de cargos.

Pedi que sejam sopesadas as condições excepcionais que culminaram com a redução do IEGM em todos os Municípios no ano examinado e que seja afastada a falha relativa à demora na entrega de documentos, levando-se em consideração o encerramento do seu mandato, e reiterou pleito pelo provimento.

Os autos foram, então, retirados de pauta, com retorno ao Gabinete, para os fins previstos no art. 105, inciso I, do Regimento Interno.

É o relatório.

GCCCM/15



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 12/07/2023 – ITEM 039

Processo: TC-022343.989.22-4 (Ref. TC-003342.989.20-9)

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE VALINHOS

Responsável: Orestes Previtale Junior – Prefeito Municipal

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2020

Em análise: PEDIDO DE REEXAME

Advogado: Ricardo Rodrigues (OAB/SP 83.545)

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. ENCARGOS SOCIAIS. INADIMPLÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS. FALTA DE LEI AUTORIZATIVA LOCAL. INCIDÊNCIA DE ACRÉSCIMOS MORATÓRIOS. EXISTÊNCIA DE PARCELAMENTOS ANTERIORES. CENÁRIO PREJUDICIAL AO EQUILÍBRIO DO RPPS. CONCESSÃO DE RGA. AFRONTA À LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. QUADRO DE PESSOAL. REINCIDÊNCIA EM FALHAS NOS CARGOS COMISSIONADOS. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. IEGM. FALTA DE IMPUGNAÇÃO DOCUMENTAL ESPECÍFICA DOS PONTOS CONTROVERSOS. CONHECIDO. IMPROVIDO. AFASTANDO PARTE DAS RAZÕES DE DECIDIR.

Em preliminar.

Preenchidos os pressupostos da adequação, legitimidade e tempestividade (Parecer Prévio publicado no DOE de 28/09/2022 e apelo protocolado em 10/11/2022), **conheço** do Pedido de Reexame.

No mérito.

De entrada, informo que foram encaminhados memoriais de julgamento, os quais foram sopesados na prolação do voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em linha com as bem lançadas manifestações de ATJ e MPC, entendo que as razões apresentadas nesta fase recursal não se mostram suficientes para reverter o entendimento de reprovação da matéria fixado pelo Colegiado *a quo*.

Relativamente aos **Encargos Sociais**, ficou demonstrado nos autos que a Prefeitura de Valinhos suspendeu os repasses de encargos patronais devidos ao seu RPPS no período de abril a junho de 2020 ao arrepio das formalidades exigidas pela Lei Complementar nº 173/2020 para fundamentar o procedimento², já que tal liberalidade não foi endossada pelo Parlamento local, que recusou aprovação ao Projeto de Lei nº 76/2020.

Diga-se que os argumentos ora apresentados pelo recorrente pouco diferem daqueles que foram aduzidos na fase anterior e considerados insuficientes para desconstituição da impropriedade, já que baseados em alegações genéricas sobre a necessidade de priorizar gastos com atendimento à saúde no contexto da pandemia mediante contenção de outras despesas.

Ao contrário do sustentado, porém, demonstrativo constante do Sistema AUDESP evidencia que o Executivo dispunha, à época do começo da pandemia, mais de R\$ 97 milhões em disponibilidades líquidas³, ou seja, recursos livres após o enfrentamento de empenhos liquidados, sendo que a falta de demonstração de desajuste financeiro foi sopesada pela Comissão de Justiça

² Lei Complementar nº 173/2020

Art. 9º Ficam suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

§ 2º A suspensão de que trata este artigo se estende ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica. (destaque acrescido)

³

Poder: EXECUTIVO	Município: Valinhos
Referência para apuração dos últimos 8 meses de mandato	
Disponibilidade Financeira em 30/04/2020	109.303.854,62
(-) Saldo de Restos a Pagar até 30/04/2020	241.599,70
(-) Empenhos Liquidados a Pagar até 30/04/2020	8.250.867,72
(-) Valores Restituíveis	3.653.791,34
(=) Disponibilidade Líquida em 30/04/2020	97.157.595,86



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



e Redação da Câmara de Valinhos para rejeitar a proposição legislativa, dando-se relevo ao prejuízo atuarial emergente de tal medida⁴.

Ainda que o montante envolvido pudesse ser considerado, a princípio, como de pequena monta frente ao orçamento municipal, destaco que o Executivo já ostentava cinco acordos de parcelamento anteriores com seu RPPS, todos eles celebrados durante o período de gestão do apelante⁵, denotando falta de zelo com a correta administração previdenciária, quadro que também se evidencia pelo pagamento de acréscimos moratórios decorrentes dos atrasos e pela majoração contínua dos saldos de parcelamentos desde o ano de 2018, situações que diferenciam o caso vertente daquele indicado nos precedentes trazidos pela defesa.

O reexame tampouco inova ou aporta conteúdo probatório capaz de superar o **descumprimento de vedação explícita constante da Lei Complementar nº 173/2020**, constante de seu art. 8º, inciso I, tendo em vista o deferimento de Revisão Geral Anual ao funcionalismo já sob a vigência do comentado normativo.

Conforme entendimento já declinado no grau anterior, a existência de lei local que fixe data-base de revisão dos salários do funcionalismo ou autorize genericamente a correção inflacionária anual não implica na afirmação de direito adquirido pelos servidores locais, sendo pacífico o entendimento do e. Supremo Tribunal Federal relativamente à necessidade de norma específica

⁴ Extrai-se do parecer jurídico que antecedeu a decisão da Comissão de Justiça e Redação: "À par das considerações tecidas, com todo respeito, analisando a questão sob o prisma estritamente jurídico, as informações e a documentação trazida pelo Poder Executivo não demonstraram-se suficientes para comprovar o atendimento da situação configuradora da permissão legal para a suspensão dos pagamentos de contribuições patronais e de parcelas dos parcelamentos de dívidas, posto que para tanto, há que provar-se cabalmente que não resta outra alternativa viável, justamente porque tais suspensões acarretarão considerado desequilíbrio atuarial no RPPS, Regime Próprio de Previdência Social, sem que tenham sido apresentados os estudos técnicos necessários para comprovar sua compensação, bem como, a existência de recursos suficientes para suportar eventuais aportes financeiros que venham a ser necessários.

Destarte, nessa senda, após análise da resposta apresentada concluo que sob o aspecto enfocado, a proposição não **reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade**, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário".

Disponível em <https://valinhos.siscam.com.br/arquivo?Id=202151>. Acesso em: 25/05/2023. Destaques acrescidos. Negrito do original.

⁵ Acordos 1444/2017, 1449/2017, 1452/2017, 1926/2017 e 5/2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



para seu deferimento⁶, o que afasta o caso concreto da excepcionalidade prevista na parte final do dispositivo legal impugnado.

Ressalto que a inobservância às vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 é causa suficiente para a reprovação dos demonstrativos, conforme entendimento pacificado nos processos TC-021240.989.22-8 (Pedido de Reexame da Prefeitura Municipal de Guarantã, Sessão Plenária de 05/04/2023, relator Conselheiro Dimas Ramalho), TC-003354.989.20-4 (Contas da Prefeitura Municipal de Paulínia, sessão da 2ª Câmara de 04/10/2022, sob minha relatoria) e TC-002745.989.20-2 (Contas da Prefeitura Municipal de Bariri, sessão da 2ª Câmara de 23/08/2022, relator Conselheiro Renato Martins Costa).

Pontuo, outrossim, que a vedação ao reajustamento dos salários decorre de comando legal expresso, servindo o deslinde das Consultas perante esta Corte como norte interpretativo para os casos concretos, mas não podendo ser invocado como marco temporal para a exigibilidade de legislação vigente desde 27 de maio de 2020, lembrando que também a Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade do dispositivo contestado ao apreciar o Recurso Extraordinário 1311742⁷.

De igual modo permanecem sem esclarecimentos suficientes os desajustes no **Quadro de Pessoal**, especialmente aquelas reincidências verificadas nos cargos comissionados, os quais, destituídos de definição legal de atribuições e de exigência de escolaridade, não comprovam plexo de atividades compatíveis com as hipóteses taxativas de direção, chefia ou assessoramento previstas no art. 37, V, da Carta da República, sendo 199 deles reputados inconstitucionais pelo Órgão Especial da Justiça Paulista⁸.

⁶ ADI 3.369 MC, rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-2004, P, DJ de 1º-2-2005.] = AO 1.420, rel. min. Cármen Lúcia, j. 2-8-2011, 1ª T, DJE de 22-8-2011

⁷ **Tese de Repercussão Geral no Tema 1137:** É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade 218328-04.2019.8.26.0000. TJSP, Órgão Especial, relator Desembargador Evaristo dos Santos. DJe de 13/02/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Trata-se de questão pacificada no âmbito da Tese de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1041210, fixada pelo Supremo Tribunal Federal, a qual determina que *“as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”*, bem como na jurisprudência desta Casa, na linha do que predica o Comunicado SDG nº 32/2015.

Embora o recorrente afirme que a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.629/2018 apenas transitou em julgado em dezembro de 2020, obstando a adoção de providências tempestivas, fato é que esta Corte teceu recomendações à regularização da matéria nos anteriores pareceres de 2018 (TC-004653.989.18-6, sessão de 19/05/2020), 2016 (TC-004418.989.16-6, sessão de 27/11/2018) e 2014 (TC-000186/026/14, sessão de 06/12/2016), sem que os postos de livre provimento fossem restringidos ao permissivo constitucional, a despeito da suficiência de lapso para esse propósito.

Por fim, com relação aos achados no âmbito do **IEGM**, ressalto que o apelante se limitou a sustentar a incorreção de vários dos quesitos encaminhados à base de dados deste Tribunal, sem fornecer, contudo, quaisquer documentos para enfrentar objetivamente as irregularidades que integraram o parecer desfavorável, lacuna que remanesceu mesmo na fase de memoriais.

Não se esqueça que a metodologia de apuração dos resultados operacionais adotadas nesse índice contam com validação amostral realizada durante o processo fiscalizatório e cruzamento de dados disponíveis em outros repositórios públicos, como o Sistema AUDESP, SABESP, INEP e SNIS⁹, prevalecendo, à mingua de impugnação específica, as conclusões fixadas no grau anterior.

⁹ Conforme já esclarecido no processo TC-013481.989.22-6 (Sessão Plenária de 12/04/2023)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



De outra parte, considero pertinentes os pleitos do recorrente para excluir dos fundamentos decisórios menção às falhas apuradas nos cargos da Lei Municipal nº 6.063/2021 e ao descumprimento ao art. 25, § 1º, da Lei Orgânica desta Casa, reconhecendo-se que tais ações se deram no espectro da gestão subsequente.

À vista do exposto, acompanho as conclusões de ATJ e MPC e voto no sentido do **não provimento** Pedido de Reexame apresentado pelo Sr. Orestes Previtale Junior, Ex-Prefeito do Município de Valinhos, com consequente manutenção do parecer prévio desfavorável sobre as Contas Anuais do Exercício de 2020 daquela Municipalidade, mas afastando das razões de decidir as falhas no quadro de pessoal da Lei Municipal nº 6.063/2021 e ao descumprimento ao art. 25, § 1º, da Lei Complementar nº 709/93.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, **arquivem-se os autos.**

GCCCM/15