



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

07-11-12

SM

=====

66 TC-000469/026/09

Município: Miguelópolis.

Prefeito: Vergílio Barbosa Ferreira.

Exercício: 2009.

Requerente: Vergílio Barbosa Ferreira - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 02-08-11, publicado no D.O.E. de 20-08-11.

Advogado: Wagner Marcelo Sarti.

Acompanham: TC-000469/126/09 e Expedientes: TC-043705/026/09 e TC-008122/026/10.

Fiscalização atual: UR-17 – DSF-I.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 A E. Segunda Câmara, em sessão de 02-08-11, emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MIGUELÓPOLIS**, exercício de 2009.

Para tanto, considerou caracterizados:

(A) Déficit de Execução orçamentária de 11,32%, ferindo ao disposto no artigo 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

(B) O não cumprimento do disposto no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal;

(C) O pagamento parcial das contribuições previdenciárias continuamente renegociadas.

1.2 Inconformado, o Sr. **VERGÍLIO BARBOSA FERREIRA** Prefeito Responsável apresentou pedido de reexame (fls. 220/266) e demais documentos (fls. 267/278).

Alegou que:

(A) “Déficit de Execução Orçamentária” que “*competia e compete, única e exclusivamente, ao corpo de servidores públicos (secretários, chefes de departamentos e assessores de todas as áreas), exercerem as atribuições que lhes são inerentes, não podendo o Chefe do Executivo ser condenado por desídia desses servidores municipais (...)*”

Sendo assim, a legislação municipal definiu as competências de cada órgão que passou a compor a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, tudo com a finalidade de que o Chefe do Executivo pudesse exercer a direção geral dos negócios do Município, mediante a elaboração de políticas públicas a serem desenvolvidas por aqueles órgãos supra mencionados, cobrando de seus auxiliares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

mais diretos a consecução de seu plano de metas (...)

Por isso que, no campo técnico e administrativo, a Lei Municipal delegou competências, transferindo, inclusive, o poder de decisão de questões pontuais a seus subordinados, objetivando, exatamente, assegurar maior rapidez e objetividade aos serviços prestados, pois, são os responsáveis por cada setor, departamento ou assessoria que estão mais próximos aos fatos, pessoas ou problemas a atender (...)

Portanto, a boa-fé e a inexistência de dolo na conduta do interessado restou demonstrada”.

Enfim, grande parte das alegações repetem as apresentadas quando da defesa inicial constante de fls. 122, 123 e 124.

E finalmente elencou algumas decisões dessa E. Corte onde destaca que quando restar comprovado que ocorreu investimentos o déficit apresentado merece ser relevado (TC-001809/026/08¹ – “foram realizados investimentos de R\$ 5.338.712,73 e o déficit apresentado foi de 8,05%”) e (TC-002334/026/07² – “com relação ao déficit orçamentário, acolho as justificativas da defesa ao alegar que realizou investimentos na ordem de 8,81% do orçamento anual”).

(B) “Despesa de Pessoal” que “A decisão impugnada merece ser reformada. Ao elaborar os cálculos não foram excluídas quantias que não podem fazer parte do cálculo. Assim é que o Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores municipais não foram descontados”.

Nesse sentido apresentou o voto do E. Conselheiro do Tribunal de Contas do Espírito Santo, **ELCY DE SOUZA** no Parecer/Consulta n. 018/2003³, que reza:

“... entendo ser possível a exclusão dos valores relativos ao IRRF do cálculo de despesa com pessoal, ante a índole financeira da Lei de Responsabilidade Fiscal, que focaliza as despesas e receitas efetivamente realizadas pelos entes federativos e respectivos órgãos”.

No que se refere as despesas com servidores inativos. “Para a elaboração do percentual da folha de pagamento foram utilizados também os pagamentos efetuados aos servidores inativos. O município de Miguelópolis possui instituto de previdência próprio.

O artigo 19 da LRF; ao estabelecer os limites globais da despesa com pessoal, para fins do artigo 169 da Constituição Federal, não incluiu os gastos com pensionistas e inativos, porquanto o dispositivo constitucional somente alude a despesa com pessoal ativo.

¹ TC-001809/026/08 – Prefeitura Municipal de Jacupiranga – E. Tribunal Pleno em 02-02-11 – Provido – E. Relator Conselheiro **ROBSON MARINHO**.

² TC-002334/026/07 – Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes – E. Tribunal Pleno em 10-11-10 – Provido – E. Relator Conselheiro **ANTONIO ROQUE CITADINI**.

³ “Ementa Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre a remuneração paga a servidores públicos – exclusão dos valores, para fins de cálculo do montante de despesas com pessoal – possibilidade limitada ao âmbito desta Lei Complementar n. 101/00”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em consequência, os limites específicos de cada Poder ou órgão não podem incluir tal despesa.

Os gastos com inativos classificam-se como transferências correntes, constituindo despesa inserida no campo da seguridade social. É razoável o entendimento de que a despesa não seja incluída no percentual de gastos com a folha de pagamento (...)

Portanto não podem ser computadas seguintes despesas com pessoal:(...) a) Indenização por demissão de servidores ou empregados; b) Relativas à demissão voluntária; c) Convocação Extraordinária do Congresso Nacional em caso de urgência ou interesse público relevante; d) Decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o §2º do artigo 18 da LRF; e) Com inativos, quando custeadas com recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e de compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social; e f) Das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Assim, para à composição da base de cálculo para os limites das despesas com pessoal, devem ser excluídas as despesas com inativos”.

E finalmente ressaltou que não foram excluídos do cálculo de apuração do índice da despesa com pessoal o Abono com caráter indenizatório concedido aos servidores municipais. “Tratando-se de caráter indenizatório à integração de seu valor para a elaboração do cálculo para apurar o índice de despesas com pessoal, negou vigência à Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

Sem dúvida, com a exclusão dos itens acima, o percentual da folha de pagamento não ultrapassou os limites prudenciais”.

(C) *“Contribuições Previdenciárias” que “devido a dificuldade financeira pela qual passou o Município de Miguelópolis, assim como a quase totalidade dos municípios brasileiros, tem ocorrido atrasos nos pagamentos ou então, o repasse é feito, mas não em sua integralidade (...)*

Não obstante, o Município também está autorizado a parcelar as suas dívidas e, sempre que o prazo para pagamento estabelecido em lei ou contrato for superior a 12 meses, a inscrição destes débitos devem ser feitos à conta da dívida fundada do Município, conforme dispõe o artigo 29 da Lei Complementar n. 101/00 (...)

A Administração Municipal determinou a realização de estudo, denominado cálculo atuarial, o qual demonstra que os resultados apresentados são suficientes para cobertura do plano de previdência dos servidores públicos municipais.

O parcelamento dos débitos foi autorizado pelo Legislativo Municipal, mediante promulgação de Lei (...)

Os estudos técnicos realizados (cálculo atuarial e impacto orçamentário e financeiro) demonstram que não houve prejuízos ao Município e ao Instituto de Previdência Municipal, que tem pago regularmente as aposentadorias e pensões de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

seus beneficiários, bem como possui reserva técnica para cobrir os pagamentos futuros”.

Citou jurisprudência destacando que referidos atos não caracterizam improbidade administrativa, citou a do Superior Tribunal de Justiça - Recurso Especial n. 965.671 – RS (2007/0152946-8)⁴ reza o voto:

“Ao exame, alinhando posições com o Juízo singular, tenho que o ato praticado pelo Prefeito, embora censurável, não justifica a postulação das rigorosas sanções do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. Improbidade é astúcia, malícia e desonestidade, comportamentos que, in casu, não vejo presentes.

Não obstante a inobservância da norma, a conduta levada a efeito não pode ser objeto de valoração isolada, separada do contexto em que se deu. E segundo depreende-se dos autos, a postura do Prefeito teve por alvo o interesse social. Ademais, considerando que os débitos do Município para com o INSS encontram-se renegociados e regularmente pagos, bem como que não houve prejuízo aos cofres da Administração Municipal, a desproporcionalidade das sanções seria flagrante, causando ao Agente maior lesão do que aquela que ele causou ao ente estatal.

Ante ao exposto, nego provimento ao apelo”.

Do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível n. 1.0024.98.149055-0/001⁵, o voto reza:

“Não se constatando, por parte dos requeridos, a prática de atos que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º da Lei n. 8.429/92), ou que causam lesão ao erário (artigo 10 da mesma Lei), tampouco havendo indícios de desonestidade ou má-fe quanto à prática de atos que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11 da mesma Lei), não se há falar em condenação por atos de improbidade administrativa, esta somente imputável quando configurada explicitamente a má-fé, a intenção desonesta ou a falta de probidade, o que, à evidência, não restou comprovado nestes autos”.

E do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível n.

⁴ Relator: Ministro **JOSÉ DELGADO**. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Eraldo Ilfonso Bender. Interessado: Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.

Ementa: Administrativo. Improbidade Administrativa. Não Caracterização. Ausência de Repasse de Contribuições Previdenciárias Recolhidas. Não Provocação de Prejuízos aos cofres da Administração Municipal. “1. É de ser mantido acórdão que, seguindo entendimento da sentença, considera improcedente ação de improbidade administrativa contra Prefeito Municipal que deixa de repassar aos cofres da Previdência Social valores recolhidos de contribuição previdenciária. 2. Débitos questionados que se encontram negociados com o INSS. 3. Ausência de prejuízo ao município. 4. Não caracterização da infração administrativa capitulada nos artigos 10, caput, e incisos X e XI, e artigo 11, caput, incisos I e II da Lei n. 8.429/92. 5. Parecer de matéria pública pela confirmação do decisório recorrido. 6. Recurso especial não-provido”.

⁵ Apelante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Apelado: João Heraldo Lima, Estado de Minas Gerais, José Maria Borges. Relator Exmo. Sr. Desembargador **SCHALCHER VENTURA**.

“Ementa: Ação Civil Pública – Improbidade Administrativa – Atraso, por parte do Estado no Repasse das verbas devidas ao IPSEMG – Continuidade na prestação dos serviços assistenciais – negociações para solucionar o impasse – ausência de dolo por parte dos requeridos – provas insuficientes à condenação pretendida – pedido julgado improcedente – recurso desprovido”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2002.71.05.007891-5/RS⁶ reza que:

“O ato praticado pelo Prefeito, embora censurável, não justifica a postulação das rigorosas sanções do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. Não obstante a inobservância da norma, a conduta levada a efeito não pode ser objeto de valoração isolada, separada do contexto em que se deu. E segundo depreende-se dos autos, a postura do Prefeito teve por alvo o interesse social. Ademais, considerando que os débitos do Município para com o INSS encontram-se renegociadas e regularmente pagos, bem como que, não houve prejuízos aos cofres da Administração Municipal, a desproporcionalidade das sanções seria flagrante, causando ao agente maior lesão do que aquela que ele causou ao ente estatal”.

Os recursos que o Município deixou de repassar para o Instituto (...) foram utilizados em benefício da própria Municipalidade e empregados com manifesta boa-fé, não se constatando prejuízo a boa marcha da administração (...)

Diante disso, os recursos foram utilizados na execução de obras, contratação de serviços, aquisição de merenda escolar, pagamento dos servidores municipais (...)

Não houve desvio dos recursos do Instituto previdenciário em proveito próprio do Chefe do executivo ou de terceiros.

A utilização dos recursos não repassados ao Instituto de Previdência não constitui ilícito, até porque foram tomadas todas as providências, no sentido de garantir o pagamento dessas importâncias ao órgão mediante o parcelamento do débito apurado, o qual se encontra devidamente inscrito à conta de dívida fundada.

(...)

Inclusive, o parcelamento dos débitos do Município de Miguelópolis com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais foi feito nos mesmos moldes adotados pelo Governo Federal no REFIS, programa de recuperação fiscal instituído pela Lei n. 9.964, de 10-04-00, alterada pela Lei n. 10.684, de 30-05-03, destinado a promover a regularização de todos os créditos da União, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal – SRF, e pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive os retidos e não recolhidos”.

1.3 Instadas (fl. 280) assim manifestaram-se a Assessoria Técnica e digna SDG.

A Unidade de Cálculo (fls.284/291) em relação as inclusões solicitadas pela Recorrente no computo do total das “Despesas com Pessoal” entendeu no item “Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais”, que “não

⁶ Relator: Desembargador Federal **VALDEMAR CAPELETTI**. Apelante: Ministério Público Federal. Apelado: Eraldo Ilfonso Bender. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

“Ementa: Administrativo. Improbidade Administrativa. Prefeito. Ausência de Repasse de Contribuições Previdenciárias. Inexistência de Prejuízos aos Cofres da Administração Municipal. Desproporcionalidade das Sanções”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

vislumbramos expressivo impacto produzido pelo Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF nos cálculos de apuração dos gastos com pessoal, porquanto figura tanto no cômputo na despesa como também é parte integrante da Receita Corrente Líquida, demonstrando equilíbrio na apuração despesa/receita (...) no (Balancete da Receita - fl. 133 do Anexo I), foi registrada a arrecadação de R\$848.710,91, integrando a “Receita Tributária” do Município, por conseguinte, compondo a Receita Corrente Líquida - RCL do Executivo Municipal (...) já no total da despesa líquida com pessoal entendemos que devem ser computados os valores referentes ao IRRF, uma vez que compõem o valor bruto das despesas dos servidores municipais e não estão relacionados como dedução no artigo 19, §1º da LRF (...) o “Voto” do E. Tribunal de Contas do Espírito Santo informado pelo Recorrente, (...) foi proferido em 2003, inexistindo notícias nos autos se ainda persiste aludido entendimento naquela Corte de Contas”.

No que se refere ao item “Das Despesas com Servidores Inativos” que “a conceituação da despesa total com pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal está consignada no “caput” do artigo 18⁷.

Da transcrição retro é possível observarmos que o entendimento dado à despesa total com pessoal é o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e pensionistas.

Contudo, relativamente aos gastos com inativos, a ressalva está no §1º, inciso VI do artigo 19⁸ da mesma Lei Fiscal, estabelecendo que na verificação do atendimento aos limites dos gastos com pessoal, não serão computadas as despesas com inativos custeadas por recursos provenientes da contribuição dos segurados, compensação financeira entre regimes previdenciários e demais receitas diretamente arrecadadas por fundo de previdência.

⁷ “Artigo 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

⁸ “Artigo 19. Para os fins do disposto no caput do artigo 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

(...)

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do artigo 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.” (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

Assim sendo, consultando as informações contidas no Sistema AUDESP (doc's fls. 281/283), verificamos que a apuração da despesa com pessoal em comento foi efetuada em estrita observância aos referidos dispositivos legais, especialmente no que tange aos inativos. Vejamos (fl. 281):

a) as despesas com inativos e pensionistas somaram R\$2.440.675,64, além de R\$330.941,36 sob a rubrica "outros benefícios previdenciários", perfazendo o montante de R\$2.771.617,00; entretanto, foram deduzidas:

b) contribuição dos servidores ao regime próprio de previdência = R\$1.725.245,25;

c) contribuição patronal ao regime próprio de previdência = R\$609.964,36;

d) receita de compensação previdenciária = R\$95.219,89;

e) outras receitas próprias do regime próprio de previdência = R\$328.467,09;
= total das deduções = R\$2.758.896,59.

(...)

Sobre esta questão específica (...) transcrevermos as considerações tratadas na Nota n. 1097/2007/CCONT da Secretaria do Tesouro Nacional⁹, que se

⁹ "Nota nº 1097/ 2007/ CCONT-STN
Em 26 de junho de 2007.

ASSUNTO: Identificação preliminar das divergências na federação quanto ao cálculo da Despesa Total com Pessoal para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

12. Vários entes da Federação têm excluído inativos e pensionistas do conceito de DTP, com o apoio dos Tribunais de Contas, a despeito de a LRF ser explícita, incluindo inativos e pensionistas na conceituação. O questionário preenchido por Tribunais de Contas, no âmbito do PROMOEX, identificou que, pelo menos, Minas Gerais e Paraíba excluem inativos e pensionistas, enquanto Alagoas exclui apenas inativos e Goiás exclui apenas pensionistas.

13. No que se refere aos inativos, o tema será tratado mais adiante, quando abordadas as exclusões para fins de cômputo dos limites de DTP. Quanto aos pensionistas, alguns utilizam como argumento para não incluí-los no conceito de DTP o fato de que os pensionistas não são explicitamente citados no art. 169 da Constituição Federal, que dispõe:
Constituição Federal:

"Artigo 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar." (grifo nosso)

14. De fato, a LRF é a lei complementar que estabelece os limites para a DTP e fica patente que, ao remeter o tema para lei complementar, o legislador constituinte entendeu desnecessário alongar-se em considerações conceituais, posto que se a lei complementar pode estabelecer os limites, pode também conceituar a despesa, para que não reste dúvida quanto a que itens considerar. Quem pode o mais, pode o menos.

15. As despesas com inativos e pensionistas estão inseridas no conceito do gênero finanças públicas, cujas normas gerais a Constituição reservou à lei complementar, consubstanciada nos termos da LRF. Se a regulamentação tivesse sido por meio de lei ordinária, poder-se-ia questionar o instrumento jurídico, como, por exemplo, ocorreu com o limite de inativos previsto no § 1º do art. 2º e Art. 2º-A da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

refere ao Programa de Modernização do Controle Externo de Estados e Municípios – PROMOEX, prevendo a integração dos Tribunais de Contas a uma Rede Nacional,

n.º 9.717/1998, revogados pela Lei n.º 10.887/2004, após o Supremo Tribunal Federal-STF ter se pronunciado na ADI 2238, in verbis:

“Prosseguindo no julgamento, o Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do art. 21 da LC 101/2000 (“Art. 21 - É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: ... II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.”), para que se entenda como “limite legal” o previsto em lei complementar. (Informativo STF n.º 297 – ADI 2238, em 12/02/2003)(grifo nosso)

16. Foi nesse mesmo sentido, inclusive, que a LRF estabeleceu limites por Poder e órgão, aspecto que já foi objeto de questionamento no STF pela ADI 2238. Na ocasião, o STF não concedeu liminar suspendendo o art. 18 da LRF, pois não vislumbrou inconstitucionalidade no dispositivo. Não obstante, alguns Tribunais de Contas têm insistido na tese de questionar o art. 18, tergiversando com variações em torno da mesma argumentação original, qual seja a de conflito com o art. 169 da Constituição.

17. É interessante constatar também que o mesmo argumento utilizado para a exclusão indevida de pensionistas não é utilizado para as demais despesas citadas no art. 18 da LRF, o que sugere o caráter casuístico da alegação que visa tão-somente propiciar uma adequação artificial aos limites estabelecidos na lei complementar. Não bastasse isso, a LRF é também a lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição:

Constituição Federal:

“Artigo 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

(...)”

18. Há que se frisar, ainda, que em diversas passagens da Constituição o legislador utiliza o termo “inativo” como gênero que contempla as espécies aposentados e pensionistas. A redação do art. 234 da Constituição não deixa dúvida que a União não pode assumir despesas com inativos, tampouco com pensionistas dos Estados que forem criados, até porque tal possibilidade careceria de razoabilidade jurídica. Assim, a título de exemplo merecem citação os arts. 29-A e 234 da Constituição:

Constituição Federal:

“Artigo 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.” (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 25, de 2000)

“Artigo 234. É vedado à União, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de Estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta.”

19. Ao estabelecer normas gerais de finanças públicas, a LRF pode tratar de quaisquer matérias nesse escopo bastante amplo, que não poderia deixar de incluir as despesas com pessoal, com todos os itens que a compõem, pela importância que tem essa variável para o equilíbrio das finanças públicas. Pelas razões expostas, o Grupo entendeu que é descabida a exclusão de pensionistas do conceito de DTP.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

objetivando a padronização de informações e conceitos a fim de permitir o encaminhamento de informações uniformizadas relativas à Lei de Responsabilidade Fiscal à Secretaria do Tesouro Nacional (...)

Em face de todo o apontado, opinamos pela improcedência das razões recursais”.

E finalmente em relação à “Exclusão do abono”, que “as razões recursais em apreço carecem de elementos para que pudessem ser analisadas (...) a) não há identificação de qual seria o abono de caráter indenizatório concedido aos servidores municipais; b) inexistente a identificação do valor do citado abono; e c) a despesa de pessoal foi apurada com base nas seguintes rubricas: vencimentos e vantagens fixas, contratação temporária, encargos sociais, inativos e pensionistas, outros benefícios previdenciários, outras despesas e obrigações e despesas de exercícios anteriores. Portanto, não há identificação de qual rubrica teria sido contabilizado suscitado abono indenizatório, a fim de comprovar que o mesmo está sendo somado na despesa de pessoal (...)

Em face de todo o exposto, a nosso ver as razões apresentadas no recurso em apreço, não ofereceram elementos que pudessem motivar a revisão dos cálculos das despesas com pessoal do Poder Executivo, na ordem de 58% da Receita Corrente Líquida, consignado no Parecer de fl. 217, mantendo-se por conseguinte o excesso de R\$1.526.015,10 (4%) ao limite estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da LRF (máximo 54%)”.

A Unidade de Economia (fl. 292) concluiu pela manutenção do r. parecer emitido pela E. Segunda Câmara e acrescentou que “verificamos os argumentos apresentados (fls. 220/278), em relação ao déficit orçamentário (11,32%), onde a defesa entende que o resultado deva ser relevado em razão de o interesse público ter sido atingido, sendo este e outros argumentos rejeitados na defesa inicial (fls. 122/124) ... não foram suficientes para alterar a mácula que motivou o parecer desfavorável a aprovação das contas”.

A Unidade Jurídica (fls. 293/294) asseverou que “... o recurso não pode ser provido à luz, apenas, dos mesmos argumentos já examinados e não acolhidos por ocasião do julgamento, uma vez que não foram removidas as causas determinantes da sua desaprovação”.

Também a Chefia do órgão (fl. 295) propõe o desprovimento do recurso, pois o posicionamento da Assessoria Técnica está de acordo com a linha de entendimento desta ATJ.

1.4 *A digna SDG (fls. 296/298) não divergiu e acrescentou que “o responsável, em seu recurso, prende-se a reiterar argumentos analisados por ocasião das justificativas; não apresentando maiores esclarecimentos sobre o descontrole sobre o orçamento, porquanto pretende transferir responsabilidade a terceiros quanto ao dever primordial de zelar pela equilíbrio das contas, evitando entraves futuros para a Administração (...)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Sobre a falta de recolhimento de encargos sociais de 2009 e do parcelamento reiterado aos débitos acumulados, o recorrente considera que não há prejuízo ao sistema, diante da “reserva técnica” do Instituto para cobrir os pagamentos futuros.

*(...) este assunto é constante neste Tribunal, tanto assim, que por oportunidade do julgamento das contas de Miguelópolis, à vista das decisões proferidas no TC-002475/026/07 (demonstrativo 2007), especialmente quando da apreciação de pedido de reexame, pelo eminente Conselheiro **ROBSON MARINHO**:*

“No caso dos encargos sociais, a irregularidade também permanece. Ainda que se tenha demonstrado o parcelamento, no final do exercício, do débito pertinente à parte patronal – competência 2007 com o Instituto de Previdência local, o fato é que a Prefeitura não vem honrando os demais acordos firmados, o que sequer foi mencionada nos argumentos encaminhados pelo recorrente. Assim, é por não haver motivos para dissentir de SDG, voto pelo desprovimento do presente pedido de reexame, ficando, em consequência, mantido integralmente o parecer desfavorável emitido pela E. Segunda Câmara sobre as contas apresentadas pelo Prefeito Municipal de Miguelópolis, referentes ao exercício de 2007”.

Na mesma linha de raciocínio, o responsável não consegue alterar o descontrole sobre os gastos com pessoal, não havendo motivos para se afastar, dos respectivos cálculos de confronto, pagamentos de horas extras aos servidores e/ou qualquer parcela relativa à declaração de renda pelos servidores para os fins tributários”.

1.5 Novas alegações foram apresentadas pelo Sr. Prefeito à época Sr. **VERGÍLIO BARBOSA FERREIRA** (fls. 301/337).

Em relação à despesa com pessoal disse que “As despesas com pessoal encontra-se nos limites permitidos. A jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é no sentido de que havendo irregularidades que não configuram ilícito penal e ausência de dolo, não há que se falar em impropriedade”.

Juntou o Voto 9747 de Competência Originária do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, autos de Representação Criminal n. 0123.753.53.2007.8.26.000 Comarca e Município de Campinas. Representante: CND Centro Nacional de Denúncia e Combate à Corrupção. Representado: Hélio de Oliveira Santos (Prefeito Municipal de Campinas). Desembargador Relator **AMADO DE FARIA**.

“Ementa Competência Originária do TJSP – Prefeito Municipal de Campinas – Representação Criminal – Crime de Responsabilidade. Contas do Exercício de 2005 declaradas irregulares pelo TCE – Irregularidades que, todavia, não configuram infração penal – Aplicação a menor de verbas da Educação; irregularidades formais em procedimentos licitatórios e despesas com pessoal acima do limite legal não revelam dolo por parte do Alcaide – proposta de arquivamento pela PGJ – Acolhimento – Hipótese que não enseja outra providência segundo a convicção do “dominus litis” – Arquivamento dos Autos com as ressalvas do CPP”.

No que se refere aos itens “Déficit Orçamentário” reiterou as (fls. 304/309) as mesmas alegações apresentadas (fls. 223/229); “Previdência – Encargos e Parcelamentos” da mesma forma reiterou (fls. 310/331) as alegações de fls. 233/256,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

acrescentado no final a jurisprudência do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que firmou o seguinte entendimento nos autos do TC-002023/026/08 – E. Tribunal Pleno em 07-12-11 – E. Relator Conselheiro **ANTONIO ROQUE CITADINI**:

“No mérito, analisando os argumentos e documentos apresentados em sede de memoriais, no qual determino a sua juntada, considero que as falhas com o déficit orçamentário, artigo 42 da LRF e os encargos previdenciários patronais, podem ser relevadas, permitindo um novo juízo para os fatos em reexame. Voto pelo provimento do pedido de reexame”.

1.6 O E. Conselheiro Relator à época **RENATO MARTINS COSTA** (fl. 339) recebeu a peça como memoriais, devendo obter manifestações de ATJ e SDG, nos termos regimentais e acrescentou que *“Fica consignado que, agora, eventual oportunidade para a defesa dos direitos da recorrente assegura-se, tão somente, por sustentação oral, que deverá ser requerida ao Presidente da sessão”*.

1.7 A Unidade Econômica de ATJ (fl. 340) concluiu pela manutenção do r. parecer recorrido.

As Unidades de Cálculo (fls. 341/342), Jurídica (fl. 343) e ilustre Chefia de ATJ (fl. 344) reiteram manifestações pretéritas, tendo em vista que conforme se observa das razões complementares em análise, nenhum argumento novo foi apresentado.

1.8 A digna SDG (fls. 345/347) esclarece que *“embora não possa ser exigido conhecimento específico em matéria orçamentária ou outra qualquer, na qualidade de ordenador de despesa, responde o Chefe do Executivo pela Administração in totum, estando presentes as responsabilidades in elegendo e in vigilando, quanto à nomeação e acompanhamento da atuação de sua equipe técnica.*

(...)

Lembro que, antes do advento da LRF, cujo cerne é calcado na busca de equilíbrio entre receitas e despesas, o artigo 48, letra “b”, da LF nº 4.320/64 já dispunha sobre essa questão, com vistas a reduzir ao mínimo as insuficiências de caixa
(...)

Quanto à utilização de recursos que deveriam ser repassados ao Instituto de Previdência, resta claro o desvio de finalidade, não devendo o ente e, por conseguinte, os inativos, arcar com a falta de controle da gestão orçamentário-financeira do município.

(...)

Por fim, referido expediente contribui ainda mais para resultados orçamentários e financeiros desfavoráveis, na medida em que são gerados custos pela atualização dos débitos lançados em (re)parcelamentos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 02-08-11 (fl. 217), de sorte que é tempestivo o recurso, interposto em 19-09-11 (fls. 220/266) e demais documentos (fls. 267/278).

Da mesma forma conheço das alegações complementares protocolizados em 10-01-12 (fls. 301/337).

2.2 Também presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo conhecimento.

3. VOTO - MÉRITO

3.1 As informações e os documentos constantes dos autos convencem que o pedido de reexame não merece ser provido.

3.2 Em relação ao item **(A)** Déficit de Execução Orçamentária de 11,32%, ferindo ao disposto no artigo 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos resultados apresentados no exercício.

A Equipe de Fiscalização (fl. 38) demonstrou que houve, no exercício, excesso de arrecadação de R\$ 307.897,56 (0,80% da receita prevista, de R\$ 38.607.882,90). Ainda assim, o resultado da execução orçamentária foi deficitário em R\$ 4.405.043,60 (11,32% da receita efetivamente arrecadada R\$ 38.915.780,46). Nem se fale que este déficit está amparado pelo resultado financeiro do exercício anterior, pois em 31-12-08 a situação também era deficitária.

Conforme apontado pela Equipe de Fiscalização (fls. 38/39) um dos fatores que refletiu negativamente na execução orçamentária no exercício foi o aumento excessivo das despesas de pessoal. E não se pode perder de vista que o resultado seria ainda pior se o Município houvesse recolhido as contribuições patronais de R\$ 1.706.959,71 ao Instituto de Previdência. O Resultado Orçamentário deficitário subiria para 15,71% [$R\$ 4.405.043,60 + R\$ 1.706.959,71 = R\$ 6.112.003,31 : R\$ 38.915.780,46$ (receita efetivamente arrecadada)].

Além do déficit orçamentário, a gestão em apreço foi marcada por resultados negativos envolvendo outros indicadores econômico-financeiros, que, sem dúvida, corrobora a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária.

O resultado financeiro apresentado no Balanço Patrimonial (fl. 115 do Anexo) foi deficitário em R\$ 6.041.834,81 [$R\$ 1.303.337,13AF (-)R\$ 7.345.171,94PF$] reiterando a situação demonstrada em 31-12-08 R\$ 2.494.597,31 [$R\$ 1.283.687,59AF (-)R\$ 3.778.284,90PF$] (fl. 124 do Anexo), assim houve um expressivo aumento de 142,20%.

Da mesma forma o resultado econômico (fl. 40) foi deficitário em R\$ 4.809.226,96, diminuindo o resultado patrimonial já que o passivo real descoberto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

passou de R\$ 4.331.008,10 em 2008 para R\$ 9.140.235,06 em 2009.

O estoque de restos a pagar processados e não processados cresceu 42,20% em relação a 2008, subindo de R\$ 3.624.772,31 para R\$ 5.154.509,16 (fls. 127 do Anexo).

O demonstrativo da “dívida flutuante” (fls. 127 do Anexo),apresentou em 31-12-08 o saldo de R\$ 3.778.284,90 e em 31-12-09, de R\$ 7.345.171,94 com crescimento de 94,40%.

No que se refere à dívida fundada, o demonstrativo (fl. 128 do Anexo) apresentou em 31-12-08 saldo de R\$ 15.866.317,17 e, em 31-12-09, de R\$ 17.447.914,75, um crescimento de 9,97%. A dívida total da Prefeitura R\$ 24.793.086,69 no encerramento do exercício atingia 64,99% da Receita Corrente Líquida R\$ 38.145.659,39 (fl. 57).

Em suma, apesar do excesso de arrecadação registrado no exercício, o Administrador produziu resultados orçamentário, financeiro e econômico deficitários, aumentou o endividamento a curto e a longo prazo, bem como apresentou insuficiência financeira frente aos restos a pagar da Municipalidade (*restos a pagar R\$ 5.154.509,16 (-) disponibilidade financeira R\$ 1.092.218,96, insuficiência financeira de R\$ 4.062.290,20 – fls. 115 do Anexo*). Tudo isso demonstra a ausência de rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária e impõe a conclusão de que o Município não deu cumprimento ao artigo 1º, § 1º, da LRF¹⁰. A situação ainda se agrava tendo em vista que este Tribunal emitiu 08 (oito) alertas¹¹ ao Poder Executivo diante da situação financeira desfavorável que se avizinhava, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF¹², e nenhuma providência eficaz foi adotada; nem sequer promoveu o contingenciamento

¹⁰ “Artigo 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º 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 consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹¹ Pesquisa realizada no endereço eletrônico www.audesp.sp.gov.br/audesp/pesquisardocumento.do - Relatórios de Alertas de Acompanhamento de Gestão Fiscal - documentos nºs 706271, 572843, 526855, 506776, 493874, 483633, 458442 e 438670.

¹² Artigo 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no artigo 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do artigo 4º e no artigo 9º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

das despesas, como indica o artigo 9º¹³ da mesma Lei Fiscal.

Na oportunidade trago os ensinamentos dos insígnies autores Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi na obra Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo – 3ª Edição – Editora NDJ – páginas 100:

“A cada dois meses, o Poder Executivo, administrador do erário que é, confrontará a evolução de duas variáveis da execução orçamentária: receita prevista e receita arrecadada.

Se a arrecadação comportar-se aquém do esperado, comprometendo o que antes se pactou na LDO, cada um dos Poderes, por conta própria, limitará empenhos, na mesma proporção da queda de ingressos de caixa.”

Pesquisas realizadas no âmbito desta E. Corte constatei a seguintes posições com relação ao resultado orçamentário na Municipalidade:

TC n.	Exercício	Orçamentário	Decisão	Relator
2886/026/05	2005	Superávit 0,41%	06-02-07 Favorável	RENATO MARTINS COSTA
3338/026/06	2006	Déficit 3,31%	24-06-08 Desfavorável	ANTONIO ROQUE CITADINI
2475/026/07	2007	Déficit 0,53%	17-03-09 Desfavorável	ROBSON MARINHO
2004/026/08	2008	Superávit 0,76%	24-06-08 Desfavorável	ANTONIO ROQUE CITADINI
2867/026/10	2010	Déficit 5,36%	Pende Julgamento	EDGARD CAMARGO RODRIGUES

No relatório das contas do exercício de 2010 da Prefeitura de Miguelópolis (TC-002867/026/10) constatei novamente o desequilíbrio entre receitas e despesas, assim o Gestor, ao invés de revertê-lo, cuidou de mantê-lo, incorrendo, pela segunda vez consecutiva em desequilíbrio fiscal.

Observo que a jurisprudência dominante desta E. Corte não tolera a falta de controle sobre a execução orçamentária e o desrespeito a um dos pilares básicos da Lei Federal, a obtenção de superávits de modo a reduzir o endividamento, a exemplo do decidido nos autos dos TC's 002220/026/07, 002100/026/08, 002152/026/08, 002878/026/06 e 002597/026/07¹⁴.

¹³ Artigo 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁴ TC-002220/026/07 – Prefeitura Municipal de Buri – Decisão 1ª Câmara em 06-10-09 – E. Relator Conselheiro **EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO** “Cumpra sempre lembrar que, consoante o §1º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, “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”. É evidente, logo, a nítida



3.3. No que se refere ao item **(B)** O não cumprimento do disposto no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inicialmente ressalto que a situação é crônica no Município de Miguelópolis tendo em vista que no voto proferido quando do julgamento das contas do exercício de 2008¹⁵, bem como no relatório da Fiscalização relativo às contas de 2010¹⁶ foi apontada esta irregularidade.

O Setor de Cálculo acostou aos autos os demonstrativos (fls. 281/282), denominado Demonstrativo de Apuração das Despesas com Pessoal – Poder Executivo¹⁷ e desta forma os cálculos realizados apontaram:

inobservância do preceito da responsabilidade fiscal por parte do Executivo Municipal, acarretando profundas perdas ao Erário”.

TC-002100/026/08 – Prefeitura Municipal de Tremembé – Decisão – E. Tribunal Pleno em 01-12-10 - E. Relator Conselheiro **ROBSON MARINHO** *Em relação aos resultados orçamentário e financeiro obtidos no período, conquanto tais aspectos não tenham grandes impactos nos futuros orçamentos, é fato inequívoco que o administrador deixou de realizar a gestão planejada e transparente dos recursos públicos, mediante cumprimento de metas de resultados entre receita e despesa, como consagra o contido no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registro quanto a isso que esta Casa teve a preocupação, durante todo o exercício, de alertar o gestor sobre o descompasso na execução do orçamento. Releva, portanto, tal impropriedade seria, no mínimo, prestigiar o gestor pelo não atendimento de determinações deste E.Tribunal”.*

TC-002152/026/08 – Prefeitura Municipal de Estância Balneária de Ilha Comprida– Decisão E. Tribunal Pleno em 14-09-11– E. Relator Conselheiro **ANTONIO ROQUE CITADINI**.

TC-002878/026/06 – Prefeitura Municipal de Andradina – E. Tribunal Pleno em 29-07-09 e TC-002597/026/07 – Prefeitura Municipal de Novais – E. Tribunal Pleno em 11-03-09 ambos da relatoria do E. Conselheiro **CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA**. *“Consoante constou do voto condutor do parecer recorrido, os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial deficitários, o aumento do endividamento tanto de curto como longo prazo, bem como a insuficiência financeira frente aos restos a pagar do Município, levam a concluir que a Prefeitura não deu cumprimento aos principais objetivos da LRF: a prevenção do déficit e a redução da dívida. Dessa forma, o Executivo realmente caminhou na contramão do equilíbrio preconizado pelo § 1º, do artigo 1º da LRF. E não se pode perder de vista que os resultados seriam ainda piores se o Município houvesse cumprido adequadamente o sistema constitucional de liquidação dos precatórios e o dever de recolher as contribuições previdenciárias”.*

¹⁵ TC-002004/026/08 - A E. Primeira Câmara, em 17-08-10 – Parecer Desfavorável - E. Relator Conselheiro **ANTONIO ROQUE CITADINI** - “b)- Gastos com Pessoal (acima do limite legal); c) – Aumento das Despesas com Pessoal (nos últimos 180 dias de mandato);”.

¹⁶ Parte do Relatório da Equipe Técnica (fls. 90/91 do TC-002867/026/10):

“9) Item B.2.2 - DESPESA DE PESSOAL

- Elevado gasto com pessoal ultrapassando o limite permitido (artigo 20, III, “b” da L.C. 101/00), favorecendo a apresentação de déficits orçamentários e financeiros e dificultando a manutenção e expansão dos serviços públicos. Não foram tomadas as medidas de recondução do percentual excedente (artigo 23, da L.C. 101/00)”.

¹⁷ Demonstrativo fls. 281/282



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Exercício	RCL	Pessoal e Reflexos	% RCL
2009	R\$ 38.145.659,39	R\$ 22.124.671,17	58

O Recorrente solicita a exclusão do total das despesas com pessoal daquelas referentes a **a) Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais, b) Despesas com Inativos e c) Despesas com Abono.**

Acompanho a criteriosa manifestação da Unidade de Cálculos de ATJ, no seguinte sentido:

a) Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais.

O IRRF é considerado na despesa com pessoal do Executivo Municipal, pois não está elencado como dedução no §1º do artigo 19 da LRF:

“Artigo 19 (...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

Despesas	Valor – R\$
Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Ativo	19.486.756,61
Contratação Temporária	69.723,79
Encargos Sociais	1.478.945,67
Inativos e Pensionistas	2.440.675,64(*)
Outros Benefícios Previdenciários	330.941,36 (*)
Outras Despesas (Pasep)	905.177,66
Despesas de Exercícios Anteriores	171.347,03
Total das Despesas	24.883.567,76
Deduções	
Contribuição Servidores RPPS	1.725.245,25
Contribuição Patronal RPPS	609.964,36
Receita Compensação Previdenciária	95.219,89
Outras Receitas RPPS	328.467,09
Total das Deduções	2.758.896,59 (*)
Despesa Líquida de Pessoal	22.124.671,17
Receitas	Valor – R\$
Receita Tributária	2.835.424,34
Receita de Contribuições	1.635.400,95
Receita Patrimonial	397.809,28
Receita de Serviços	43.652,00
Transferências	37.724.753,31
Outras Receitas	1.568.906,93
Total das Receitas Correntes	44.205.946,81
Deduções	
Contribuição do Servidor ao Regime Próprio de Previdência	1.272.784,37
Receita de Compensação Previdenciária	95.219,89
Resultado do FUNDEB	4.692.283,16
Total das Deduções	6.060.287,42
Receita Corrente Líquida do Exercício	38.145.659,39



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do artigo 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do artigo 21 da Constituição e do artigo 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do artigo 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro”.

Observo que da mesma forma o IRRF está computado na base de cálculo da receita, isso porque nos termos do disposto nos artigos 157, I e 158, I ambos da Constituição Federal, o IRRF, apesar de ser tributo de competência da União, é considerado como receita do ente arrecadador.

“Artigo 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Artigo 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”.

Assim, não há que se falar em impacto produzido pelo Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF nos cálculos de apuração dos gastos com pessoal, porquanto figura tanto na despesa como na receita.

b) Despesas com Inativos

O conceito de despesa com pessoal para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal esta consignada no “caput” do artigo 18 da LRF, que entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, que reza:

“Artigo 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

Consoante previsto no §1º, inciso VI, do artigo 19¹⁸ da Lei de

¹⁸ “§1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Responsabilidade Fiscal na verificação do atendimento aos limites dos gastos com pessoal, não serão computadas as despesas com inativos custeadas por recursos provenientes da contribuição do segurado, compensação financeira entre regimes previdenciários e demais receitas diretamente arrecadadas por fundo de previdência.

Neste contexto, restou comprovado (**Cf. Quadro nota de rodapé n. 17**) que as despesas com inativos e pensionistas foram consideradas nos cálculos das Despesas com Pessoal nos termos da lei de regência. Observo que do total das despesas com inativos foram excluídas deduções previstas no artigo, 19, VI, e assim o montante de R\$ 12.720,41[R\$2.771.617,00 (-) R\$2.758.896,59 = R\$12.720,41]não influenciou significativamente o cálculo do limite máximo da despesa com pessoal.

Os gastos com inativos também estão previstos integrando o total das despesas de pessoal no artigo 169 da Constituição Federal. Que reza:

“Artigo 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei”.

E finalmente o Setor de Cálculo apresentou a “Nota n. 1097/2007/CCONT da Secretaria do Tesouro Nacional, que se refere ao Programa de Modernização do Controle Externo de Estados e Municípios – PROMOEX, prevendo a integração dos Tribunais de Contas a uma Rede Nacional, objetivando a padronização de informações e conceitos a fim de permitir o encaminhamento de informações uniformizadas relativas à Lei de Responsabilidade Fiscal à Secretaria do Tesouro Nacional”, onde reza a parte final do item “19. Ao estabelecer normas gerais de finanças públicas, a LRF pode tratar de quaisquer matérias nesse escopo bastante amplo, que não poderia deixar de incluir as despesas com pessoal, com todos os itens que a compõem, pela importância que tem essa variável para o equilíbrio das finanças públicas. Pelas razões expostas, **o Grupo entendeu que é descabida a exclusão de pensionistas do conceito de DTP.”(g.n.)**

c) Despesa com Abono

Acolho a criteriosa manifestação do Setor de Cálculos de ATJ “as razões recursais em apreço carecem de elementos para que pudessem ser analisadas, ou seja, não há identificação de qual seria o abono de caráter indenizatório concedido aos servidores municipais; inexistente a identificação do valor do citado abono; e a despesa de pessoal foi apurada (**Cf. Quadro nota de rodapé n.17**). Portanto, não há identificação de qual rubrica teria sido contabilizado suscitado abono indenizatório, a fim de comprovar que o mesmo já foi somado na despesa de pessoal”.

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do artigo 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em face de todo o exposto, as razões apresentadas no pedido de reexame, não ofereceram elementos que pudessem motivar a revisão dos cálculos das despesas com pessoal do Poder Executivo, na ordem de 58% da Receita Corrente Líquida, mantendo-se por conseguinte o excesso de R\$1.526.015,10 (4%) ao limite estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da LRF (máximo 54%).

3.4 No que toca a falha constante do item **(C)** O pagamento parcial das contribuições previdenciárias continuamente renegociadas.

Inicialmente ressalto que a situação não é nova no Município de Miguelópolis tendo em vista que quando dos julgamentos das contas dos exercícios de 2006, 2007 e 2008¹⁹, bem como o relatório da Fiscalização relativa às contas de 2010²⁰ também apontaram esta irregularidade.

Apontou a Equipe Técnica (fl. 54) que verificou no exercício a edição de várias Leis n. 2.902, de 11-12-08; 2940, de 11-03-09; 2.958, de 18-05-09; 2.969, de 28-

¹⁹ TC-003338/026/06 – Prefeitura Municipal de Miguelópolis – Exercício de 2006 - Colenda Câmara de 24-06-08 – Parecer Desfavorável - Relator E. Conselheiro **ANTONIO ROQUE CITADINI** “Com relação aos encargos sociais, o Município vem, reiteradamente, parcelando os débitos previdenciários e, ainda assim, não honrando o avençado, sempre com ausência de repasse das contribuições previdenciárias, o que contraria jurisprudência já consolidada por este Tribunal”.

TC-002475/026/07 – Prefeitura Municipal de Miguelópolis – Exercício de 2007 – E. Tribunal Pleno em 30-09-09 – Não Provido Desfavorável - Relator E. Conselheiro **ROBSON MARINHO** “Não há como modificar a decisão da Egrégia Segunda Câmara, visto que as alegações recursais não afastaram as irregularidades que fundamentaram o parecer desfavorável. No caso dos encargos sociais, a irregularidade também permanece. Ainda que se tenha demonstrado o parcelamento, no final do exercício, do débito pertinente à parte patronal – competência 2007 com o Instituto de Previdência local, o fato é que a Prefeitura não vem honrando os demais acordos firmados, o que sequer foi mencionada nos argumentos encaminhados pelo recorrente”.

TC-002004/026/08 – Prefeitura Municipal de Miguelópolis – Exercício de 2008 – E. Tribunal Pleno em 16-03-11 – Não Provido Desfavorável - Relator E. Conselheiro **ANTONIO ROQUE CITADINI** “d) - Previdência (falta de recolhimento)”.

²⁰ Parte do Relatório da Equipe Técnica (fls. 90/91 do TC-002867/026/10):

“13) Item B.5.1 - ENCARGOS

- Inadimplência dos recolhimentos e parcelamentos de contribuições sociais do regime próprio de previdência social, tanto da parte patronal como da parte dos servidores proporcionando descapitalização financeira do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Miguelópolis.

14) Item B.5.1.1 - PARCELAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

- Falta de pagamento desde o mês de setembro de 2009 das parcelas correspondentes aos diversos parcelamentos realizados com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Miguelópolis, inclusive de parcelamentos correspondentes às retenções realizadas nos salários dos servidores municipais”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

05-09 e 3.028, de 30-12-09²¹ autorizando o parcelamento de dívida junto ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Miguelópolis (fls. 813/825 do Anexo V).

O Município adota como prática constante o parcelamento ao final do período (ou do total da dívida com os atrasados ou somente dos atrasados do período) com pagamento de algumas parcelas e posterior interrupção do pagamento para novamente editar lei de parcelamento.

Ressalto que a Auditoria (fl.54) apontou essa manobra financeira causa impacto na execução orçamentária ao diminuir as despesas correntes e transformá-las em dívidas de longo prazo demonstrando a fragilidade da administração quanto a sua capacidade de honrar obrigações já que além de encargos sociais também é detentora de parcelamento junto a outras entidades como a SABESP, CPFL e CETESB.

Ao final do período, a dívida com o Instituto de Previdência representou o valor de R\$ 13.340.222,17 (cf. fl. 54).

A irregularidade é grave a falta de obtenção, pelos Regimes Próprios de

²¹ Lei n. 2.902, de 11-12-08 – Autoriza o Chefe do Poder Executivo a parcelar dívida com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Miguelópolis. Artigo 1º - “referente à contribuição da Prefeitura do período de julho/2006, incluído o décimo terceiro salário do respectivo exercício, a novembro/08, décimo terceiro dos exercícios de 2007 e 2008, no valor de R\$ 10.836.421,42” (fl. 813 do Anexo).

Lei n. 2.940, de 11-03-09 - Autoriza o Chefe do Poder Executivo a parcelar dívida com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Miguelópolis. Artigo 1º - “referente à contribuição da Prefeitura do período de julho/2006, incluído o décimo terceiro salário do respectivo exercício, a fev/09, décimo terceiro salário dos exercícios de 2007 e 2008, no valor de R\$ 3.558.923,58 (...), mais um saldo devedor remanescente dos parcelamentos anteriores que estão sendo reparcados, no valor de R\$ 7.943.326,10 (...), perfazendo um total de R\$ 11.502.249,68 (...), apurados de acordo com a folha de pagamento do pessoal estatutário” (fl. 816 do Anexo).

Lei n. 2.958, de 18-05-09 – Autoriza o Chefe do Poder Executivo a parcelar dívida com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Miguelópolis. Artigo 1º - “referente à contribuição dos servidores da Prefeitura do mês de dezembro e 13º salário do exercício de 2008, no valor de R\$ 218.795,38, apurados de acordo com a folha de pagamento do pessoal estatutário”. (fl. 820 do Anexo).

Lei n. 2.969, de 28-05-09 - Autoriza o Chefe do Poder Executivo a parcelar dívida com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Miguelópolis. Artigo 1º - “referente à contribuição da Prefeitura, do período de julho de 2006, incluído o décimo terceiro do respectivo exercício, a abril de 2009, 13º salário do exercício de 2007 e 2008, no valor de R\$ 3.898.445,70, mais saldo devedor remanescente dos parcelamentos anteriores que estão sendo reparcados no valor de R\$ 8.022.437,97, perfazendo o total de R\$ 11.920.883,67, valores apurados de acordo com as folhas de pagamento estatutário”. (fl. 822 do Anexo).

Lei n. 3.028, de 30-12-09 - Autoriza o Chefe do Poder Executivo a parcelar dívida com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Miguelópolis. Artigo 1º - “referente à contribuição da Prefeitura, do período de maio de 2009 a dezembro/09, incluído o décimo terceiro de 2009, no valor de R\$ 1.383.124,26, valor apurado de acordo com as folhas de pagamento estatutário”. (fl. 824 do Anexo).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Previdência, das receitas em regime de capitalização, decorrentes essencialmente das contribuições patronal e dos servidores, impede a formação de lastro para garantia dos benefícios concedidos e a conceder, comprometendo sua existência e inviabilizando seu funcionamento. A situação se agrava tendo em vista que a Prefeitura Municipal reteve as contribuições dos segurados em folha de pagamento e não efetuou o devido repasse ao Instituto Previdenciário.

O Executivo de Miguelópolis ao não repassar as contribuições ao Instituto de Previdência infringiu ao disposto no artigo 1º, II, da Lei Federal n. 9.717, de 27-11-98 c.c o artigo 3º da Portaria n. 402, de 10-12-08, bem como o artigo 23 da Seção VIII – Do Custeio do Regime Próprio de Previdência Social e do artigo 24 da Subseção I – Do Caráter Contributivo.

Assim as contribuições dos servidores devem ser retidas quando da elaboração da folha de pagamento dos servidores e repassados a Entidade Previdenciária, igualmente em relação às contribuições patronais.

3.5. Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes dos órgãos técnicos e nego provimento ao pedido de reexame, mantendo-se integralmente o v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 07 de novembro de 2012.

SILVIA MONTEIRO
SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO