



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 19.02.14

ITEM Nº 024

TC-001344/026/11

Município: Mogi Guaçu.

Prefeito(s): Paulo Eduardo de Barros.

Exercício: 2011.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Mogi Guaçu.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 27-08-13, publicado no D.O.E. de 11-09-13.

Advogado(s): Monica Liberatti Barbosa Honorato, Maria Fernanda Pessatti de Toledo, Ana Lúcia Valim Gnann e outros.

Acompanha(m): TC-001344/126/11 e Expediente(s): TC-029415/026/11, TC-040785/026/11, TC-040787/026/11, TC-040788/026/11, TC-000031/010/12, TC-019634/026/12, TC-020473/026/12, TC-021387/026/12 TC-004188/026/13 e TC-026227/026/13.

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pela Municipalidade de MOGI GUAÇU, através de sua *i.* Procuradora, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 27.08.13¹, apreciando as contas relativas ao exercício de 2011 e, diante do verificado nos autos, emitiu o **parecer desfavorável** à sua aprovação, tendo em vista a falta de confiabilidade das peças contábeis apresentadas – diante da ausência de contabilização de despesas do período, e pelo cancelamento/falta de empenho de boa parte dos valores devidos ao INSS, aqui influenciando os índices de despesas com pessoal e nos resultados da execução orçamentária e financeira.

Ademais, foi ressaltado na r. decisão que, no tocante à falta de recolhimento do INSS, por ato unilateral da Administração, sem respaldo em decisão administrativa ou judicial favorável que concedesse a antecipação da tutela, expondo a Municipalidade à autuação do Órgão Federal, impôs-se a criação de dívida de curto e longo prazo.

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 11.09.13² (fls. 412/437) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 11.10.13 (fls. 438/442 e documentos que acompanham).

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 27.08.13, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora, Renato Martins Costa – Presidente e Dimas Eduardo Ramalho.

² **Trecho de interesse do r. voto proferido**

“IV – Finalmente, passo aos itens de maior relevância na análise dos demonstrativos.

Aqui é preciso realçar o conceito de que a Lei Orçamentária é um sistema complexo, interligado à LDO e ao PPA, com vistas à aplicação dos recursos públicos na busca de determinadas metas fiscais e sociais – estas expressando as políticas públicas empregadas e as expectativas da comunidade.

A distribuição dos recursos públicos, através da LOA, antes foi planejada pelo próprio Executivo, contudo, sob aprovação do Legislativo e da própria sociedade, na medida da realização das audiências públicas para sua discussão.

Portanto, a execução do orçamento – fase de aplicação dos recursos públicos que também está sujeita ao controle externo e social, deve ocorrer de forma harmônica àquele planejamento inicial.



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



Em síntese das razões apresentadas, a Recorrente avaliou que a situação relativa à abertura de créditos adicionais em percentual superior à inflação do período foi relevada por esta E.Corte em diversas oportunidades.

Ainda sobre esse tema, que a autorização para abertura de créditos suplementares tem previsão constitucional e, desse modo, que a medida é necessária para a correção de lapsos de previsão de recursos em dotações de simples incorreções ou alterações na execução de despesas no período da elaboração e aprovação da LOA.

Ademais, que não haveria, junto à Lei Fiscal ou na Lei 4320/64, disposição a respeito de limites ou parâmetros para abertura de créditos suplementares.

Nessa esteira, à exceção dos princípios e regras constitucionais pertinentes, pode-se dizer que as normas de caráter orçamentário se mostram as mais importantes à Administração Pública, tendo em vista que deverão nortear a obtenção e destinação dos recursos arrecadados em cada exercício.

No caso concreto, há de se observar que a receita realizada (R\$ 259.388.161,66) ficou 7,84% (R\$ 22.076.838,34) abaixo daquela inicialmente prevista (R\$ 281.465.000,00).

Aqui não se pode perder de vista que a receita superestimada dá folga, também, à realização de empenhos sem efetiva contrapartida financeira.

Não bastasse a falta de precisão na formulação da peça orçamentária, de antemão foi autorizada a abertura de créditos adicionais correspondentes a 61,74% das despesas fixadas inicialmente – índice bastante elevado, capaz de abalar a harmonia antes estabelecida no planejamento orçamentário geral (LOA, LDO e PPA).

Ademais, muito embora os balanços possam demonstrar que o período resultou em um superávit da execução orçamentária de 11,60%, é evidente que esse índice não pode ser considerado, haja vista a falta de contabilização de despesas realizadas no período, as quais, segundo a Assessoria Técnica, reduzem aquele resultado a 2,12%.

Portanto, as peças contábeis apresentadas não são confiáveis, de modo que não foi cumprido princípio elementar da gestão fiscal responsável, qual seja, a transparência.

Não obstante tal situação, também de forma a agravar os índices, observa-se o cancelamento/falta de empenho de boa parte dos valores devidos ao INSS, em valores que sequer foram apresentados à inspeção.

Portanto, como dito, as ações destacadas tiram até mesmo do índice de despesa com pessoal, o resultado da execução orçamentária e o resultado financeiro a sua confiança.

E, igualmente, é claro que a medida expõe a Municipalidade à autuação do Órgão Federal, impondo a criação de dívidas de curto e longo prazo – somados aos encargos decorrentes do ato unilateral, sem respaldo em decisão administrativa favorável ou decisão judicial concedendo a antecipação da tutela.

Desse modo, a medida vai de encontro à gestão fiscal responsável.

Nesse sentido, considero que o juízo sobre as contas está fundamentado sobre existência de vícios que são suficientes à sua rejeição.

Ademais, é preciso recomendar-se à atual Gestão, que essas deficiências na formulação das peças orçamentárias deverão ser corrigidas – de modo que a sua execução não descaracterize o programa inicial, razão pela qual os setores envolvidos devem apegar-se aos indicativos de natureza econômica e às tendências de crescimento da receita tributária, bem como nas diretrizes traçadas nas políticas públicas estabelecidas, estas tendentes ao atendimento aos setores mais vulneráveis, tudo com o intuito de melhor formularem a LDO e a LOA.

Aqui, de modo geral, faço lembrar as orientações traçadas por esta E.Corte sobre o tema, consubstanciadas no Comunicado SDG nº 29/10².

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **MOGI GUAÇU, exercício de 2011**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal”.*



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



Realçou, no entanto, que os créditos adicionais suplementares são destinados ao reforço de dotações, sem qualquer vinculação aos motivos que ensejam tal situação, muito menos atrelado ao índice de inflação previsto para o exercício.

Quanto ao *cancelamento/falta de empenho de boa parte dos valores devidos ao INSS*, afirmou que o cancelamento dos empenhos da parte patronal referente aos meses de janeiro, fevereiro, março, julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro/11 – conforme Proc. Administrativo nº 12.240 e Proc. Administrativo nº 14.210, ocorreram em razão da análise e levantamento de dados e documentos, apuração e recuperação de valores efetuados indevidamente, recolhidos junto à Receita Federal do Brasil – INSS, a título de contribuição previdenciária patronal.

Disse que, no primeiro momento, o relatório aponta a ausência de recolhimentos de INSS dos exercícios de 2010 e 2011, que sequer se encontram reconhecidos contabilmente; ainda, a ausência de documentos que comprovem os recolhimentos de INSS dos valores retidos dos empregados.

Sobre o tema, a Recorrente informou que houve o recolhimento do INSS, *“conforme comprovou os documentos anexados à defesa anterior como documento nº 04, bem como os cancelamentos da parte patronal como documento nº 02 e 03”* (sic).

Ainda, que *“com relação ao recolhimento, nos meses devidos, de INSS dos valores retidos dos empregados, o Demonstrativo da Receita e Despesa Extra e Transferência Financeira – 12/2011 comprova que o não recolhimento da parte dos segurados estava contabilizado”*.

Enfim, a Recorrente solicitou o provimento do recurso interposto, para que seja emitido novo parecer, agora favorável à aprovação das contas.

O d. MPC avaliou a presença dos pressupostos de admissibilidade do apelo, razão pela qual deveria ser conhecido.

Quanto ao mérito, considerou que as justificativas oferecidas não sanaram as impropriedades levantadas pela fiscalização e que sustentaram a emissão do parecer desfavorável.

Disse o d. MPC, no que concerne à superestimativa da receita e abertura de créditos adicionais, o relatório e voto integrantes do parecer combatido são altamente explícitos e inatacáveis os fundamentos que o embasaram.

Quanto à carência de recolhimentos dos encargos patronais ao INSS, sob pretenso cancelamento, que a Recorrente limitou-se a repisar os argumentos anteriormente expendidos e rejeitados por esta E.Corte.

Sendo assim, o d. MPC opinou pelo não provimento do recurso (fls. 479/480).



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



Em pronunciamento da SDG, quanto às alterações orçamentárias correspondentes ao percentual de 61,74% da despesa inicialmente prevista, observou que ocorreram por anulação de dotações – aqui se enquadrando no conceito de transposição, remanejamento e transferência, com suporte na LDO do Município; e, nesse tocante, considerou merecer acolhimento as razões ofertadas pela Recorrente, mediante severa advertência para que proceda referidas alterações mediante lei específica.

No que tange aos encargos sociais, expôs a SDG ter observado que, por ocasião da defesa prévia da Municipalidade, foram apresentadas guias de recolhimento de INSS; todavia, a documentação encartada nos autos se restringe a comprovar o pagamento de parcelamentos de débitos de exercícios anteriores, não elidindo a falha atinente à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias do ano de 2011, então reclamadas pela fiscalização.

Aqui a SDG não vislumbrou nenhum documento novo que tivesse sido ofertado por ocasião da interposição do recurso em exame.

Sob a alegação da Apelante que outrora teria recolhido valores a maior em prol do INSS, induzindo a crer que o cancelamento de empenhos seria decorrente de compensação de créditos, disse a SDG que a Recorrente não apresentou quaisquer demonstrativos de cálculo.

Sobre o tema, a SDG anotou precedente nesta Corte, onde tal situação impediu a aprovação das contas (TC-2637/026/10).

Realçou a SDG que referido panorama foi agravado pelo fato de que os débitos em questão sequer foram reconhecidos nas demonstrações financeiras da Prefeitura, que também deixou de registrar dívidas de mesma natureza provenientes de exercícios anteriores, inexistindo qualquer notícia de seu efetivo montante.

Sendo assim, considerou a SDG, nos termos da r. decisão combatida, que tal deficiência distorceu sobremaneira os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do Município; e, nessa toada, a arrecadação da receita acabou por constituir o único parâmetro confiável de análise, a qual apresentou elevado déficit de 7,84% em relação à receita prevista, óbice acerca do qual a Apelante permaneceu omissa.

Por fim, a SDG manifestou-se pelo não provimento do pedido de reexame, com afastamento da falha atinente ao excesso nas alterações orçamentárias (fls. 483/485).

A Recorrente solicitou e obteve vistas e extração de peças dos autos, contudo, mais nada foi acrescido (fls. 486/489).

É o relatório.

GCCCM-25



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



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

Sessão de: 19.02.14 **Item nº: 024**

Processo: TC-1344/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE MOGI GUAÇU

Responsável: Paulo Eduardo de Barros - Prefeito Municipal à época

Período: . 01.01 a 31.12.11

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2011

Procuradores: Monica Liberatti Barbosa Honorato – OAB/SP 191.573; Antonio Sérgio Baptista – OAB/SP 17.111; Camila Barros de Azevedo Gato – OAB/SP 174.848; Flávio Poyares Baptista – OAB/SP 244.448 e outros.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, porque foi formulado por meio de instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 11.09.13 e apelo protocolado em 11.10.13*).

No mérito,

Considero que as razões apresentadas foram incapazes de alterar o panorama estabelecido nos autos e que culminou com a emissão do r. parecer contrário à aprovação das contas.

Conforme se observa dos autos, o r. parecer combatido fez menção à fixação superestimada da receita orçamentária, porque a sua realização efetiva ficou 7,84% - R\$ 22.076.838,34 abaixo da daquela efetivamente realizada.

O r. parecer fez críticas à falta de precisão na elaboração do orçamento, porque situações da espécie dão lugar à realização de empenhos sem a efetiva contrapartida financeira; e, mais ainda, no caso concreto, houve abertura de créditos adicionais correspondentes a 61,74% das despesas fixadas inicialmente – índice bastante elevado e capaz de abalar a harmonia antes estabelecida nos instrumentos do planejamento orçamentário – LOA, LDO e PPA.



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



No entanto, impôs-se a emissão de parecer negativo, em razão de que as peças contábeis não se apresentaram confiáveis, mercê de que não houve contabilização de despesas realizadas no período – inclusive, determinando a redução – segundo anotado pela Assessoria Técnica e em razão do princípio da competência, do superávit de execução orçamentária da Administração Direta registrado em 11,60% para 2,12%.

Aqui a inspeção localizou o montante de R\$ 18.837.033,23 de despesas do exercício de 2011, registradas em 2012, sob o título “despesas de Exercícios Anteriores”; e, mais ainda, detectou que em relação ao INSS (parte patronal) e PIS/PASEP, a Origem não atendeu à requisição elaborada para apresentação dos valores devidos e não pagos, em prejuízo da análise do efetivo resultado orçamentário.

No caso, além da distorção provocada no efetivo índice resultante da execução orçamentária e, por consequência, no resultado financeiro, a falta de indicação dos valores que deixaram de ser contabilizados a título de encargos sociais também provocaram a falta de confiabilidade nos índices de despesas com pessoal.

E, a despeito da falta de transparência nas peças e nos índices obtidos no período, foi destacado no r. parecer que o cancelamento/falta de empenho de boa parte dos valores devidos ao INSS – por ato unilateral e sem respaldo em decisão administrativa favorável ou amparo em medida judicial antecipando a tutela pretendida, provoca a exposição da Municipalidade à autuação do Órgão Federal responsável, impondo a criação de dívidas de curto e longo prazo.

Portanto, as razões apresentadas não convencem sobre o acerto dos atos praticados.

Nessa conformidade, **voto pelo não provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, desfavorável à aprovação das contas.

Ficam mantidas as demais recomendações e determinações constantes naquela r. decisão.