



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo  
Sarquis  
Tribunal Pleno  
Sessão: **22/7/2015**

45 TC-001549/026/12

**Município:** Jales.

**Prefeito(s):** Humberto Parini e Leomi Clóvis Nilsen Viola  
(Substituto Legal).

**Exercício:** 2012.

**Requerente(s):** Humberto Parini - Ex-Prefeito.

**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em  
sessão de 30-09-14, publicado no D.O.E. de 07-11-14.

**Advogado(s):** Marcus Vinicius Ibanez Borges, Izaias Barbosa  
de Lima Filho, Cristiane Caldarelli e outros.

**Acompanha(m):** TC-001549/126/12 e Expediente(s): TC-  
000655/011/10 e TC-000175/011/12.

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Antonio Baldo.

**Fiscalização atual:** UR-11 - DSF-II.

Relatório

Nos autos, **Pedido de Reexame** interposto pelo Senhor Humberto Parini, então Prefeito do Município de Jales, contra decisão da e. Segunda Câmara que, em sessão de 30/09/2014, emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas do Executivo Municipal, relativas ao exercício de 2012.

Consoante voto condutor, as questões que se destacaram para a rejeição dos demonstrativos do município foram:

- os resultados orçamentário e financeiro obtidos no período, que se apresentaram piores em relação ao ano anterior;
- a falta de recolhimento ao Instituto de Previdência local das contribuições previdenciárias relativas às competências dos meses de novembro, dezembro e 13º salários, cuja quantia alcança a cifra de R\$ 842.038,10 e que foi objeto de parcelamento somente no exercício subsequente; e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- o desatendimento ao artigo 42<sup>1</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal

O parecer foi publicado no *Diário Oficial do Estado* em 07/11/2014 e o apelo protocolizado no dia 05 do mês subsequente.

As razões do recorrente lembram, primeiramente, que o Executivo cumpriu todos os índices constitucionais de aplicação de recursos, assim como atendeu a todas as demais regras constitucionais e infraconstitucionais.

Depois, em relação aos aspectos contábeis, considera que o resultado da execução orçamentária apurado pela equipe de fiscalização merece ser revisto.

Entende que somente as despesas efetivamente executadas devem ser consideradas para fins de apuração do resultado da execução orçamentária, uma vez que as despesas empenhadas e não processadas não se consubstanciam em dispêndios realizados.

Nessa esteira, acredita que não procede o déficit apurado pela equipe técnica naquele montante (R\$ 2.930.301,64 - 3,69%), tendo em conta que a douta fiscalização não se atentou para as disposições contidas na Lei Federal nº 4.320/64, já que levou em consideração, para fins de apuração do resultado da execução orçamentária, despesas não processadas em 31.12.2012, que no caso, atingiram a quantia de R\$ 3.659.524,20.

E, visando consolidar seu entendimento, cita precedente jurisprudenciais (TCs 2797/026/10; 2470/026/10; 626/026/09; 398/026/09) para afirmar que tal valor, se

**Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:**

**Disponibilidades de Caixa em 30.04**

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

**Liquidez em 30.04**

**Disponibilidades de Caixa em 31.12**

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

<sup>1</sup> **liquidez em 31.12**

| 2012          |
|---------------|
| 10.054.911,82 |
| 374.958,70    |
| 4.453.080,73  |
| 5.226.872,39  |
| 4.550.094,92  |
| 4.827.016,58  |
| -             |
| -             |
| -             |
| (276.921,66)  |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

desconsiderado, reverteria o resultado final consignado no julgado de primeiro grau.

Em seguida, quanto à falta de recolhimento das contribuições à Previdência própria, afirma que somente o valor relativo ao mês de novembro deveria ser recolhido em 2012, uma vez que as demais competências - dezembro e 13º salário - haveriam de ser pagas em janeiro/2013 quando do vencimento das respectivas guias de recolhimento. Assim, por ser um único mês em aberto em 2012 requer o relevamento do apontamento, uma vez que tal valor foi alvo de parcelamento, conforme documentos apresentados na fase de defesa prévia.

Quanto à possível violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, lembra, a princípio, o que reza a norma legal:

"é vedado ao titular do Poder ou órgão referido no artigo 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesas que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa para este efetivo".

Nessa direção, afirma que a administração de Jales não contraiu novas despesas durante os últimos oito meses de 2012, haja vista que, na data de 30 de Abril, a Prefeitura já possuía várias obras empenhadas e contratadas, porém, as respectivas execuções, ou seja, as liquidações, ocorreram somente a partir de maio, durante os últimos 8 meses.

Contudo, os valores apurados em 30 de abril, relativos às despesas não processadas, atingiram valores provenientes de convênios celebrados com órgãos federais e estaduais, alcançando o valor de R\$ 2.826.925,16.

Por consequência das despesas não processadas, até abril/2012, sua liquidação ocorreu dentro dos oito meses, não caracterizando desta forma que a Prefeitura contraiu novas despesas.

Assim, procura demonstrar que as obrigações assumidas no período de 01/05 a 31/12/2012 são resultantes de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

despesas pré-existent, imprescindíveis à continuidade da prestação de serviços públicos, os quais não podem sofrer paralização em razão da sua essencialidade para a população, e, por consequência, não devem compor o quadro delineado no laudo de fiscalização.

Desse modo e, citando as lições de Regis Fernandes Oliveira e Flavio C. Toledo Junior, retifica o quadro então consignado no julgamento de primeiro grau, alegando que a indisponibilidade de caixa ao final do exercício era de apenas R\$ 123.146,60, que corresponde 0,16% da RCL, na seguinte conformidade:

**Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:**

**Disponibilidades de Caixa em 30.04**

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04

Empenhos liquidados a pagar em 30.04

**Liquidez em 30.04**

**Disponibilidades de Caixa em 31.12**

Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12

Cancelamentos de empenhos liquidados

Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo

**Il liquidez em 31.12**

|                      |
|----------------------|
| <b>2012</b>          |
| <b>10.054.911,82</b> |
| 374.958,70           |
| 4.453.080,73         |
| <b>5.226.872,39</b>  |
| 4.550.094,92         |
| 4.673.241,52         |
| -                    |
| -                    |
| -                    |
| <b>(123.146,60)</b>  |

Diante de tudo isso, requer que o presente recurso seja conhecido e provido para o fim de cassar o parecer recorrido e de que outro seja emitido, agora favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Jales, relativas ao exercício de 2012.

Manifestando-se nos autos, a **Unidade de Economia de ATJ**, aceita os argumentos da defesa em relação à exclusão do montante correspondente aos restos a pagar não processados do resultado orçamentário registrado pela fiscalização, ressaltando, para isso, que recentes julgados têm relevado situações da espécie em contas que apresentaram resultados orçamentário e financeiro negativos, glosando o valor de restos a pagar não processados na análise das contas (TCs 2470/026/10; 2501/026/10; 2578/026/10).

Em relação ao não pagamento da totalidade dos encargos sociais no exercício, considera que, ainda que hipoteticamente pudessem ser aceitos os argumentos de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

defesa, a irregularidade permaneceria com o pagamento da parcela de novembro/2012, ou seja, a situação continuaria contrária à jurisprudência da Casa, e, no caso dos autos, deveria ser considerada, então, a parcela de dezembro/2011, o que não foi feito.

E, quanto ao não atendimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, acredita que as justificativas apresentadas não tiveram força para reverter a situação das contas, pois, ainda que aceitas, ficou patente nos autos a manutenção de indisponibilidade financeira líquida ao final do período.

Nesse contexto, opina pelo **conhecimento** e **desprovemento** do apelo, afastando-se somente do parecer guerreado a questão pertinente aos aspectos contábeis e financeiros.

Diante das considerações do setor de economia, sua **congênere jurídica**, com o aval da **Chefia**, também se manifesta pelo **conhecimento** e **não provimento** do apelo.

O douto Ministério Público de Contas também opina pelo **conhecimento** e **não provimento** do pedido de reexame.

É o relatório.

rcbnm



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

**Voto**

TC-001549/026/12

**Preliminar**

Por ser tempestivo e proposto por parte legítima, conheço do pedido de reexame.

**Mérito**

Das questões que motivaram a rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Jales, a única que deve ser afastada do r. parecer guerreado diz respeito aos aspectos orçamentários e financeiros.

E isso porque, como bem atestou a Assessoria Técnica de Economia de ATJ, restos a pagar não processados não podem, de fato, exercer qualquer influência no endividamento do Município.

Nesse sentido, aliás, recentemente esta e. Corte decidiu favoravelmente a situações semelhantes encontradas nos Processos TC-2501/026/10 e TC-2578/026/10, dos quais destaco os seguintes trechos de interesse:

TC-2501/026/10, sob Relatoria do e. Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman, na E. Primeira Câmara, em Sessão de 29.11.11:

*"No que toca à crítica sobre a capacidade de pagamento do Município, a defesa, em suas argumentações, bem demonstra que a maior parte dos restos a pagar não estava processada, uma vez que os recursos de convênios firmados com a União e com o Estado não haviam adentrado aos cofres do Município durante o exercício, já que se tratava de empenhos decorrentes de obras, cujos repasses só ocorrem após a execução e medição.*

*Restos a pagar não processados não podem, de fato, exercer qualquer influência no endividamento do Município. Isso porque não há obrigação de pagar o fornecedor sem a entrega dos bens ou sem a prestação de serviços, consoante reiteradamente vem decidindo a Corte. O caso em tela guarda similaridade com o que decidiu o E. Plenário, na sessão de 09/06/2010, ao reformar o r. Parecer desfavorável emitido nos autos do processo TC-*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

1611/026/08, referente às contas da Prefeitura Municipal de Indaiaporã, exercício de 2.008.

"...

Como evidenciam os elementos do processo, a Administração realizou diversas despesas que deveriam ser cobertas por recursos estaduais e federais, cujos repasses não foram efetuados em tempo hábil, o que provocou o involuntário desequilíbrio orçamentário, no montante de R\$ 698.231,57, equivalente a 7,13% da arrecadação, bem como elevação do déficit financeiro que, em 31 de dezembro de 2008, alcançou R\$ 942.963,17.

Verifica-se, na espécie, que os gastos inscritos em "Restos a Pagar", vinculados a recursos provenientes de Convênios, atingiam a cifra de R\$ 808.287,10, cuja quantia superava o valor do déficit orçamentário (R\$ 698.231,57).

Resta claro, portanto, que se os recursos previstos tivessem ingressado nos cofres municipais, tal como era avençado, a situação seria bem diferente, pois a Administração teria obtido superávit orçamentário, assim como poderia registrar um inexpressivo resultado financeiro negativo.

Por esse raciocínio, tem-se, ainda, que disponibilidades de caixa eram suficientes para saldar os compromissos assumidos, não havendo falar em afronta ao artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal...."

TC-2578/026/10, sob Relatoria do e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, na E. Segunda Câmara, em Sessão de 31.07.12:

"Revelam, ainda, que as contas apresentam razoável equilíbrio. O déficit na execução orçamentária de 12,96%, bastante expressivo apenas está sendo levado ao campo da recomendação em consideração dele ser, na maior parte, composto por repasses de convênios previstos e não efetivos. Expurgando o efeito da frustração dos recursos desses repasses, o déficit viria para 1,26% (R\$101.599,30), totalmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, equivalente a R\$ 144.336,32.

Nessa linha de raciocínio, consoante expôs a Assessoria de Economia, o resultado orçamentário, financeiro e econômico apresentado pode ser aceito, nas peculiares circunstâncias do caso concreto. De todo modo, são resultados que recomendam maior cuidado na condução das contas, que devem sempre caminhar na direção do equilíbrio preconizado pelo artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal".



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por essa linha de raciocínio, então, após a exclusão dos empenhos inscritos em restos a pagar e não liquidados (R\$ 3.659.524,20), o resultado orçamentário consignado no voto condutor passa de um déficit orçamentário apurado ao final do exercício - R\$ 2.930.301,64, correspondente a 3,69% da receita, para um superávit de R\$ 729.222,56, correspondente a 0,92% da receita. Por sua vez, houve redução do déficit financeiro vindo do exercício anterior.

Portanto, sob os aspectos contábeis, as contas encontram-se de certa forma melhores do que as do exercício pretérito.

**Por outro lado, as demais questões que também motivaram a rejeição das contas devem ser mantidas e, por consequência disso, mantido o parecer desfavorável sobre os respectivos demonstrativos.**

Quanto aos encargos sociais, não se pode aceitar as alegações do recorrente tendo em vista o que estabelece o artigo 35, inciso II da Lei Federal 4.320/64:

*Artigo 35. Pertencem ao exercício financeiro:*

*(...)*

*II - as despesas nele legalmente empenhadas.*

Assim, é fato inequívoco que a administração deixou de realizar o recolhimento das parcelas pertinentes ao exercício em exame e, não obstante as ponderações do recorrente, a iterativa jurisprudência da Casa consagra que medidas posteriores não são eficazes a reverter aludida falha.

Registre-se, ainda, que a Cartilha "Os Cuidados do Prefeito com o Mandato", editada por esta Corte e disponível no endereço eletrônico [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br), alerta para a gravidade da inadimplência previdenciária:

*"Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social - INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

*caso do não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita (Lei nº 9.983, de 2000). Sabido e consabido que boa parte da dívida consolidada municipal tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo as de caráter previdenciário.*

*Por tais motivos, eis mais um motivo para o parecer desfavorável: o não recolhimento previdenciário.*

***Parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais.***

*Demais disso, a ausência de recolhimento faz com que o Município não obtenha o Certificado de Regularidade Previdenciária-CRP, ficando impedido de receber transferências voluntárias da União (convênios) e empréstimos de instituições federais; nem a compensação financeira entre os regimes de previdência (Lei nº 9.796, de maio de 1999)."*

Por fim, no que diz respeito à vedação contida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo que o quadro delineado na instrução dos autos seja revisto, esse fato não altera a situação já examinada no julgamento de primeiro grau. Destaco, a propósito, que os empenhos inscritos em restos a pagar não processados já foram desconsiderados no quadro delineado pela equipe de fiscalização antes do julgamento de primeiro grau.

E é oportuno apenas lembrar que as despesas continuadas e previsíveis realizadas pela administração devem integrar o cálculo da fiscalização para se apurar a infringência, ou não, do mencionado dispositivo legal.

Isso porque, em face de sua previsibilidade, as despesas continuadas, não geradas, propriamente, entre maio e dezembro, precisam, mais do que as novas, de suporte de caixa. Se assim não fosse, estaria sancionada afronta à



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

responsabilidade fiscal, validando-se empenhos sem cobertura financeira e, disso decorrente, o déficit orçamentário e o aumento da dívida pública.

Registre-se, inclusive, que esse entendimento foi amplamente divulgado aos jurisdicionados por meio do Manual desta Casa "Lei de Responsabilidade Fiscal".

Vê-se, portanto, que a situação em exame desrespeitou o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, procedimento esse também inescusável nos termos da jurisprudência deste e. Tribunal.

Por tudo isso, voto pelo **não provimento** do pedido de reexame, mantendo o parecer desfavorável emitido pela e. Segunda Câmara sobre as contas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Jales, referentes ao exercício de 2012, mas **excluindo** dos fundamentos do Parecer de primeiro grau a questão alusiva aos aspectos orçamentários e financeiros.

É como voto.