



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



18-11-15

SEB

=====

91 TC-002065/026/12

Município: Estiva Gerbi.

Prefeitos: Rafael Otávio Del Giudice e Valdir Pazini.

Exercício: 2012.

Requerentes: Prefeitura Municipal de Estiva Gerbi.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 28-10-14, publicado no D.O.E. de 01-09-15.

Advogado: José Luís Pedroso de Lima.

Acompanham: TC-002065/126/12 e Expediente: TC-033477/026/12.

Procurador de Contas: José Mendes Neto.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **RAFAEL OTÁVIO DEL JUDICE, PREFEITO** e **VALDIR PAZINI, VICE-PREFEITO**, contra acórdão da C. Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTIVA GERBI**, relativas ao exercício de 2012.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) Déficit financeiro no montante de R\$3.814.660,71, correspondente a 60 (*sessenta*) dias da Receita Corrente Líquida²;

b) Não cumprimento do disposto no artigo 21, *caput* e §2º da Lei federal nº 11.494/2007 uma vez que foi aplicado o percentual de 92,77% dos recursos do FUNDEB no exercício em exame;

c) O descumprimento do disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (*iliquidez de R\$2.956.982,56 em 30-04-2012 e iliquidez de R\$3.823.267,80 em 31-12-2012*);

d) Ausência de pagamentos dos encargos sociais devidos,

¹ Prolatado em sessão de 28-10-2014, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli.

² RCL de 2012: R\$22.715.630,93 / 12 / 30 = R\$63.098,97.
R\$3.814.660,71 / R\$63.098,97 = 60 dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



transferindo a dívida para orçamentos e mandatos futuros, e ainda, a apropriação indevida da parcela dos segurados;

e) As demais falhas constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “Do Controle Interno”, “Fiscalização das Receitas”, “Cobrança de Dívida Ativa de Agentes Políticos”, “Saúde”, “Outras Despesas”, “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Contratos Examinados In Loco”, “Execução Contratual”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP” e “Quadro de Pessoal”.

1.2 Inconformados, o **Prefeito** e o **Vice-Prefeito** (fls. 245/266), em relação ao **resultado financeiro** (fls. 251/256), alegaram que o déficit financeiro de 2012, decorreu do não recebimento de recursos advindos de Convênios firmados com os governos Federal e Estadual no total de R\$1.833.086,65 (fl. 251). Dessa forma, se excluído o montante relativo aos recursos não recebidos, o déficit seria de R\$1.981.574,06³, equivalente a 31 dias de arrecadação⁴.

Alegaram, ainda, que o resultado financeiro negativo apurado foi causado pelos déficits financeiros acumulados desde a gestão anterior (*afirmaram que, ao assumirem seus mandatos em 2009, o Município já possuía um déficit financeiro de R\$5.312.085,65*). Sustentaram que a responsabilidade não pode ser imputada aos Gestores atuais, vez que tais dívidas não foram contraídas pela Administração do exercício sob análise.

Dessa forma, justificaram que não há como se afirmar que o déficit financeiro apurado no exercício é consequência de uma má gestão do exercício de 2012, vez que a atual Administração, desde que assumiram em 2009, veem empreendendo todos os esforços necessários para liquidar referido déficit. Prova disso é que comparando os exercícios a partir de 2008, constata-se uma sensível redução do déficit:

³ Déficit financeiro apurado em 2012: R\$3.814.660,71
(-) Recursos Previstos e não Recebidos: (R\$1.833.086,65)
= Déficit financeiro ajustado: (R\$1.981.574,06)

⁴ RCL de 2012: R\$22.715.630,93 / 12 / 30 = R\$63.098,97.
R\$1.981.574,06 / R\$63.098,97 = 31 dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



	2008	2009	2010	2011	2012
Resultado Financeiro	(R\$5.312.085,65)	(R\$4.975.009,91)	(R\$4.413.473,27)	(R\$4.289.355,79)	(R\$3.814.660,71)
Deficitário					

Ressaltaram que, em relação ao exercício de 2011, o déficit financeiro em exame apresentou uma queda de 11%, e se comparado ao exercício de 2008, a queda foi ainda maior.

Sustentaram, ainda, que se excluídos os valores despendidos pelos cofres públicos para pagamento de débitos da gestão anterior 2005/2008 (no total de R\$3.409.970,79, fl. 254), a Prefeitura encerraria o exercício de 2012 com baixo déficit financeiro na importância de R\$404.689,92⁵, correspondente a 6 dias de arrecadação⁶.

Com relação ao **aumento do endividamento de longo prazo** (fls. 254/255) apontado no voto originário, alegaram que os cálculos apresentados pela Fiscalização está equivocado uma vez que foi incluída a inscrição de precatórios (*com vencimento em 2013 e 2014*) no montante de R\$1.270.874,75 que deveria integrar o orçamento dos respectivos exercícios. Dessa forma, se excluído o montante de R\$1.270.874,75, constatar-se-á que houve uma redução de 13% na Dívida Consolidada em relação ao exercício anterior. Por fim, sustentaram que todos os débitos constantes nas Dívidas de Longo Prazo são originários exclusivamente da gestão anterior, não havendo fundamento na imputação de que a atual Administração aumentou o endividamento.

No que se refere à aplicação do **FUNDEB** (fls. 256/258), discordaram da impugnação dos empenhos emitidos em favor do INSS, pagos, porém sem comprovação do efetivo recolhimento ao INSS no valor de R\$ 319.034,88 (período de julho a dezembro/2012).

Afirmaram que o valor não poderia ter sido glosado das despesas do FUNDEB uma vez que se refere aos encargos previdenciários dos servidores lotados no Setor do FUNDEB-40%. Alegaram, também, que

⁵ Déficit financeiro apurado em 2012: R\$3.814.660,71
(-) Pagamentos de débitos da gestão anterior: (R\$3.409.970,79)
= Déficit financeiro ajustado: (R\$404.689,92)

⁶ RCL de 2012: R\$22.715.630,93 / 12 / 30 = R\$63.098,97.
R\$404.689,92 / R\$63.098,97 = 6 dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



o INSS não distingue e/ou discrimina, no recolhimento de suas guias, os valores pagos com recursos do FUNDEB e os pagos com recursos do Tesouro, tampouco destaca os servidores que integram cada Setor, sendo os recolhimentos efetuados em guia única. Dessa forma, não se poderia concluir que os valores repassados ao INSS com recursos do FUNDEB teriam sido efetuados com o intuito de cobrir despesas de outros setores diversos da Educação, vez que tais recolhimentos, ainda que repassados com outras competências, teve a finalidade única e principal de transferir integralmente o montante apurado com encargos do INSS do FUNDEB ao Órgão Previdenciário o que de fato ocorreu com o devido recolhimento ao INSS.

Ressaltaram que as competências não recolhidas tempestivamente, referentes aos servidores de setores distintos, foram objeto de acordo do parcelamento do mesmo exercício, sendo que o pagamento deste ficou vinculado ao débito automático da cota-parte do FPM (Fundo de Participação do Município). Sustentaram, ainda, que se a Municipalidade não tivesse transferido os valores apurados com o INSS do FUNDEB ao Órgão Previdenciário, o Município elevaria o montante da dívida em decorrência dos encargos de multas e juros, e com isso, comprometeria a situação financeira do Município pois todo o montante devido inclusive as despesas pertinentes ao FUNDEB, seria pago parcelado, exclusivamente, com recursos do tesouro.

Dessa forma, o Município aplicou o percentual de 98,19% dos recursos do FUNDEB, em atendimento ao disposto no artigo 21, “caput” e §2º da Lei federal nº 11.494/2007.

Quanto ao **artigo 42 da Lei Fiscal** (fls. 258/263), os Recorrentes afirmaram que não houve descumprimento ao dispositivo legal mencionado uma vez que não houve aumento ou contração de novas despesas, mas sim, manifesta diminuição das receitas do Município.

Asseveraram que a piora verificada na situação financeira do Município, no final de 2012, ocorreu por dois motivos:

- Queda de arrecadação, principalmente, pela suspensão do recebimento do ISSQN que vinha sendo pago parceladamente pela empresa Guaçu Papéis S/A (no valor de R\$2.634.127,12, fl. 262) e que passou a ser depositado judicialmente por força de liminar concedida em ação rescisória e,

- Aumento das despesas com pessoal em decorrência do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



pagamento do 13º salário (fl. 260).

Ressaltaram que a Fiscalização acrescentou nos cálculos não somente os restos a pagar do exercício sob análise (2012), mas também dos exercícios anteriores, assumidos e não pagos pela gestão passada (2005/2008) e que deveriam ter sido por estas quitados. Argumentaram que o artigo 42 da LRF deve ser interpretado restritivamente, ou seja, observando-se as despesas ao final de cada gestão, excluídas as despesas deixadas pela gestão anterior, a qual cabe à responsabilização efetiva e individualizada, mesmo porque tais despesas não foram contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato (2009/2012).

Dessa forma, se consideradas apenas as despesas assumidas e/ou contraídas pela gestão 2009/2012, nos dois últimos quadrimestres de 2012 e, ainda, a queda na arrecadação sofrida pelo Município mencionada anteriormente, verifica-se que não houve infração ao disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere aos **Encargos** (fls. 263/265), novamente mencionaram da brusca queda de arrecadação sofrida pelo Município na importância de R\$2.634.127,12 decorrente da frustração no pagamento das parcelas devidas pela empresa Guaçu Papéis. Em razão desse desencaixe de arrecadação, o Município não conseguiu quitar em dia os débitos com o INSS referente à cota parte patronal sendo certo, porém, que ao contrário do alegado no parecer combatido, jamais deixou de recolher as contribuições da cota parte descontada dos servidores.

Explicaram que em 13-11-2012, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 589/2012, que autorizou o parcelamento relativo às contribuições previdenciárias da cota parte do empregador, com redução de 60% do valor das multas de mora, 25% de redução nos juros moratórios e de 100% dos encargos legais. Assim, o Município aderiu ao programa de parcelamento de débitos previdenciários no mesmo exercício, beneficiando-se da redução dos encargos (*multas e juros*). Mesmo porque o Município não contava com recursos suficientes para efetuar a quitação no prazo. Entenderam insubsistente, portanto, a afirmação de que o parcelamento aumentou a dívida e transferiu para mandatos seguintes tais despesas.

Além disso, ao aderir ao programa de parcelamento, por expressa autorização legal, o Município não sofreu qualquer penalidade da Receita Federal ou do Órgão Previdenciário, seja relativo ao bloqueio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



de CDN (*Certidão Negativa de Débitos*), seja em relação ao CRP (*Certificado de Regularidade Previdenciária*).

Alegaram, ainda, que jamais deixaram de recolher as contribuições descontadas dos servidores conforme constou no voto originário. Explicaram que a guia de recolhimento do INSS não faz distinção entre as importâncias devidas pela Entidade e pelos segurados, sendo que os valores efetivamente recolhidos foram considerados pelo INSS como sendo parte dos segurados, dando assim a sua quitação. O que, de fato, ocorreu foi uma falha contábil uma vez que o setor responsável efetuou a baixa dos empenhos orçamentários (*cota parte empresa*) e não dos empenhos extra-orçamentários (*cota parte segurado*) como deveria ter sido realizado.

1.3 Instada (fl. 267), a **Assessoria Técnico-Jurídica** assim oficiou nos autos:

A **Unidade de Cálculos** (fls. 280/283) manifestou-se, especificamente, com relação ao FUNDEB.

Com relação à discordância do Recorrente da glosa realizada pela Fiscalização relativa a empenhos emitidos em favor do INSS (*pagos, contudo, sem comprovação do efetivo recolhimento ao Instituto na importância de R\$319.034,88*), entendeu que as razões recursais não ofereceram elementos que possam modificar o cenário apurado na primeira instância.

Reiterou sua manifestação anterior, no sentido de que restou comprovado que o Município aplicou o percentual equivalente a **92,77%** da totalidade dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício em exame, em desacordo com o disposto no artigo 21, caput e §2º da Lei federal nº 11.494/2007.

A **Unidade de Economia** (fls. 286/288) manifestou-se pelo **não provimento** dos pedidos de reexame. Concluiu que os argumentos oferecidos apresentam-se frágeis, não tendo força para afastar o resultado encontrado no relatório da Fiscalização.

Com relação à justificativa apresentada pelo Recorrente de que o déficit orçamentário decorreu de convênios celebrados cujos repasses não foram recebidos no exercício em exame, concluiu que tal alegação não procede, uma vez que, através de pesquisa realizada no Sistema PENTAH0, o valor recebido de convênios foi de R\$314.265,19 (fl. 284) e os empenhos relacionados com despesas de convênios foi de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



R\$486.141,17 (fl. 285). Dessa forma, os repasses e as despesas de convênios não exerceram impacto sobre a execução financeira na forma colocada pela Municipalidade, mas sim num valor de apenas R\$171.875,98.

Destacou, também, o crescimento de 5% na Receita Corrente Líquida em relação ao exercício anterior (*de R\$21.446.528,76 em 2011 e R\$22.715.630,93 em 2012*).

Com relação ao artigo 42 da LRF, asseverou que não existe nenhuma correção a ser feita na apuração realizada pela Fiscalização onde foi constatada uma situação de iliquidez em 31-12-2012, maior que a apresentada em 30-04-2012.

A **Unidade Jurídica** (fls. 289/293) manifestou-se pelo **não provimento** dos pedidos de reexame. Da mesma forma que sua Unidade precedente, entendeu que as razões trazidas pelo Recorrente não possuem o condão de descaracterizar as falhas apontadas.

Com relação aos encargos, concluiu que a peça recursal não foi capaz de alterar o juízo desfavorável, uma vez que os acordos de parcelamento da dívida para com a autarquia federal não relevam a falha relativa à ausência de recolhimentos dos encargos devidos, inclusive aqueles retidos dos servidores, consoante pacífica jurisprudência desta Corte de Contas. Pelo contrário, apenas contribuem para o desequilíbrio atuarial, assim como comprometem as finanças do Município no longo prazo, inclusive.

Destacou que com relação às falhas restantes (*Planejamento das Políticas Públicas, Do Controle Interno, Fiscalização das Receitas, Cobrança de Dívida Ativa, Saúde, Outras Despesas, Demais Despesas Elegíveis para Análise, Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais, Licitações, Dispensa e Inexigibilidades, Contratos, Execução Contratual, Sistema AUDESP e Pessoal*), que reforçaram o juízo desfavorável às contas, o Recorrente apenas reiterou os argumentos apresentados em 1ª Instância.

A **Chefia do Órgão** (fl.294) concluiu pelo **conhecimento** e **não provimento** do pedido de reexame

1.4 O Ministério Público de Contas (fls. 295/297) posicionou-se pelo **conhecimento** e pelo **não provimento** do pedido de reexame.

Considerou que a peça recursal consigna argumentos que já haviam sido examinados e rechaçados por esta Corte de Contas, sendo que a Assessoria Técnica confirmou todos os valores e percentuais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



reproduzidos na fundamentação do parecer. Assim, permanecem as irregularidades que motivaram a desaprovação das contas em exame: aplicação de 92,77% dos recursos recebidos do FUNDEB, expressivo déficit financeiro ao término do exercício de R\$3.814.660,71, incremento da dívida de longo prazo, inobservância ao artigo 42 da LRF e inadimplência perante o Regime Geral da Previdência Social uma vez que os ajustes de parcelamentos firmados junto ao Fisco Federal além de consistirem no reconhecimento expresso da dívida, somente surtirão efeitos em relação a exercícios futuros.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 1º-09-2015 (fl.240), de sorte que o recurso interposto em 1º-10-2015 (fl. 245) é tempestivo.

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

3. VOTO – MÉRITO

3.1 No mérito, as razões do recurso não são suficientes para afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas.

Um desses motivos foi o expressivo **déficit financeiro** no montante de R\$ 3.814.660,71, que representa 60 (*sessenta*) dias da RCL, patamar muito acima do tolerado por esta Corte, que orienta a seguinte ponderação: *“se for comparado à receita corrente líquida do Município, e apresentar um resultado inferior a um único mês dessa arrecadação, não impactará em demasia os orçamentos futuros”*.

Os Recorrentes alegaram que o déficit financeiro de 2012, decorreu do não recebimento de recursos advindos de Convênios firmados com os governos Federal e Estadual no total de R\$ 1.833.086,65



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(fl. 251). Se excluído o montante relativo aos recursos não recebidos, o déficit seria de R\$ 1.981.574,06, equivalente a 31 dias da RCL⁷.

Apesar de terem acostado aos autos cópias dos termos de convênios firmados com as esferas Federal e Estadual (*Anexo I referente ao Expediente TC-000869/019/15*), os Recorrentes não demonstraram os empenhos emitidos em 2012 diretamente relacionados a esses convênios, para que se pudesse excluir do déficit financeiro as despesas empenhadas a esse título, mas cujos recursos não teriam sido recebidos dentro do exercício. Portanto, não há como atender o pleito formulado por falta de efetiva comprovação.

Ainda assim, foi realizada pesquisa pela Assessoria do meu Gabinete no Sistema PENTAH0, com o objetivo de identificar os empenhos cuja fonte de recursos pudessem ser originárias de convênios, sendo constatado o seguinte:

Relação apresentada pelo Recorrente à fl. 251				Resultado da Pesquisa Realizada no PENTAH0
Recursos Federais	Previsto	Arrecadado	Diferença	Empenho em 2012
Construção UBS	R\$200.000,00	-	R\$200.000,00	Não encontrados empenhos no sistema.
Construção de Ponte	R\$100.000,00	R\$12.648,16	R\$87.351,84	Não encontrados empenhos no sistema.
Pavimentação	R\$300.000,00	R\$100.205,20	R\$199.794,80	Nota de Empenho nº 4770 de 05-10-2012 – R\$94.121,09. <u>Portanto o valor empenhado foi menor do que o recebido pela Prefeitura (R\$100.205,20). Fl. 298</u>
Equipamentos de Saúde	R\$250.000,00	R\$214.059,99	R\$35.940,01	Notas de empenhos nºs: 5107, 2508, 2160 e 2876 no valor total de R\$111.624,19. Fl. 299. <u>Portanto, o valor empenhado foi menor do que o recebido pela Prefeitura (R\$214.059,99).</u>
Soma	R\$850.000,00	R\$326.913,35	R\$523.086,65	
Recursos Estaduais	Previsto	Arrecadado	Diferença	Empenho em 2012
Construção Escola	R\$1.000.000,00	-	R\$1.000.000,00	O Convênio juntado aos autos foi firmado apenas no exercício <u>de 2013</u> . Ainda assim, em pesquisa realizada no sistema, não foram encontrados quaisquer empenhos relacionados à Construção de escola com recursos estaduais.
Obras Recapeamento	R\$200.000,00	-	R\$200.000,00	Não encontrados empenhos no sistema.
Reforma Praça Central	R\$50.000,00	-	R\$50.000,00	Nota de empenho nº 1695 de 16-04-2012 – R\$10.053,14. Valor pago: R\$10.053,14. Fl. 300
Galeria Águas Pluviais	R\$200.000,00	R\$140.000,00	R\$60.000,00	Não encontrados empenhos no sistema relativos a recursos recebidos do Estado. Consta apenas o empenho nº 5236 de 12-12-2012 no valor de 4.368,89, cuja fonte de recurso é do Município. Fl. 301
Soma	R\$1.450.000,00	R\$140.000,00	R\$1.310.000,00	
TOTAL	R\$2.300.000,00	R\$466.913,35	R\$1.833.086,65	

⁷

RCL de 2012: R\$22.715.630,93 / 12 / 30 = R\$63.098,97.
R\$1.981.574,06 / R\$63.098,97 = 31 dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Do exposto, constata-se que apenas o empenho relativo à reforma da Praça Central (*no valor de R\$ 10.053,14*) não estava respaldado do recurso correspondente. Os empenhos relativos aos convênios federais (*Pavimentação e Equipamentos de Saúde*) foram menores do que os valores arrecadados pelo Município para tal fim, conforme informação do próprio Recorrente. Assim, não há que se falar em exclusão de tais valores, uma vez que o Município possuía recurso suficiente para arcar com os custos das respectivas despesas empenhas.

Dessa forma, o déficit financeiro consignado no voto originário merece pequena retificação para menos no valor de R\$ 10.053,14, perfazendo o montante de R\$ 3.804.607,57 que corresponde a 60 (*sessenta*) dias da RCL⁸, patamar bem acima do tolerado por esta Casa, conforme decidido nos autos dos TC's-001162/026/11, 001839/026/12 e 001942/026/12⁹.

A título ilustrativo, consultando os dados relativos aos exercícios anteriores, verifiquei que a receita efetivamente arrecadada apresentou consecutivas progressões:

Exercício	TC-	Receita Arrecadada	Varição	Varição
2008	002141/026/08	R\$ 16.880.171,65	-	-
2009	000606/026/09	R\$ 17.202.321,90	R\$ 322.150,25	1,91%
2010	003004/026/10	R\$ 19.820.907,19	R\$2.618.585,29	15,22%
2011	001476/026/11	R\$ 22.005.455,40	R\$2.184.548,21	11,02%
2012	002065/026/12	R\$ 23.630.289,78	R\$1.624.834,38	7,38%

Como se vê, no segundo ano de sua gestão (2010), os Recorrentes obtiveram um crescimento de receita arrecadada de mais de R\$ 2.500.000,00 (*dois milhões e quinhentos mil reais*) em relação ao exercício anterior. Crescimento esse também constatado nos exercícios seguintes.

Ainda assim, mesmo diante do aumento da arrecadação, o Município apresentou notável déficit financeiro no exercício em exame,

⁸ RCL de 2012: R\$22.715.630,93 / 12 / 30 = R\$63.098,97.
R\$ 3.804.607,57 / R\$63.098,97 = 60 dias

⁹ **TC-001162/026/11** – Prefeitura Municipal de Martinópolis – Sessão Plenária de 05-11-2014.
TC-001839/026/12 – Prefeitura Municipal de Votorantim – Sessão da Câmara de 25-11-2014.
TC-001942/026/12 - Prefeitura Municipal de Nova Granada – Sessão Plenária de 11-02-2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



indicando desorganização financeira que reflete negativamente no mérito das contas, como sugeriram os órgãos técnicos da Casa.

3.2 A desaprovação das contas do Município também teve como fundamento, a inobservância ao artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/2007, uma vez que foi constatada a aplicação de **92,77%**¹⁰ dos recursos do **FUNDEB** no exercício de 2012.

A deficiência na aplicação dos recursos do FUNDEB se deu pela glosa das seguintes despesas: com funcionários em desvio de função (R\$ 22.673,77), não amparadas pelo artigo 70 da LDB (R\$ 74.428,06, *combustível* + R\$ 5.000,00, *confeção de placas*); empenhadas a maior a favor do INSS com recursos do ensino (R\$ 4.989,85); e referentes a empenhos emitidos sem a efetiva comprovação de recolhimento ao INSS (R\$ 319.034,88).

Com relação às glosas das despesas empenhadas a maior a favor do INSS com recursos do ensino¹¹ (R\$4.989,85), a Fiscalização, inicialmente, realizou a glosa no valor de R\$ 99.930,05 (fl. 42) dos recursos do Tesouro. Contudo, após a análise da Unidade Especializada da ATJ

¹⁰	Total das Transferências – FUNDEB + Rendimentos (fl. 36)	R\$5.897.607,07	100,00%
	Despesas com Magistério (fl. 36)	R\$4.527.511,23	76,77%
	Demais Despesas 40%	R\$1.370.096,24	
	(-) Pessoal em desvio de função, fl. 39	(R\$22.673,77)	
	(-) Gastos com combustível, fl. 40	(R\$74.428,06)	
	(-) Despesas com placas, fl. 40	(R\$5.000,00)	
	(-) Pagto a maior feito ao INSS – Obrig. Patronal com recurso da Educação, fl. 184	(R\$ 4.989,85)	
	(-) Ausência de recolhimento de encargos previdenciários, fl. 188	(R\$319.034,88)	
	(=) Total das Demais Despesas Líquidas	R\$943.969,68	16,00%
	Total Aplicado no FUNDEB	R\$ 5.471.480,91	92,77%
	Parcela não comprovada/aplicada	R\$ 426.126,16	7,23%

¹¹ A Fiscalização informou à fl. 42 que, através dos resumos da folha de pagamento da educação, verificou que a prefeitura deveria ter recolhido em 2012 o valor de R\$955.942,19 em favor do INSS referente à soma dos recolhimentos previdenciários (parte patronal e Seguro Acidente de Trabalho – SAT).

Contudo, através das planilhas de empenhos do sistema AUDESP, constatou que foi empenhado e liquidado em favor do INSS o valor total de R\$1.055.872,24. A diferença no valor de R\$99.930,05 concluiu que se tratava de recolhimentos previdenciários de funcionários lotados em outros setores da Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(fls. 184/185) com base nos documentos trazidos pela Municipalidade, o valor mencionado foi reduzido para R\$ 37.510,51, desdobrado em R\$ 32.520,66 (*recursos próprios*) e R\$ 4.989,85 (*FUNDEB-40%*).

Quanto à glosa dos empenhos emitidos sem a efetiva comprovação de recolhimento ao INSS¹² (R\$ 319.034,88), a Equipe Técnica excluiu inicialmente a importância de R\$ 369.980,37 (fl. 43) do cálculo do ensino – recursos próprios. Contudo, a Unidade de Cálculo da ATJ (fls. 187/188), após análise dos documentos oferecidos pela Prefeitura, fracionou a glosa da seguinte forma: R\$ 50.757,86 (*recursos próprios*), R\$ 319.034,88 (*FUNDEB – 40%*) e R\$ 187,63 (*encargos sociais não passível de glosa*).

Os Recorrentes, com relação às despesas empenhadas a maior a favor do INSS com recursos do ensino (R\$4.989,85), arguíram que as guias de recolhimento ao INSS não discriminaram os valores pagos com recursos do FUNDEB ou com recursos do Tesouro nem revelaram os servidores que integram cada Setor. Dessa forma, entenderam que não se pode concluir que os valores repassados ao INSS com recursos do FUNDEB teriam sido efetuados com o objetivo de cobrir despesas com setores diversos da Educação. Assim, alegam que a glosa realizada não procede.

No que se refere aos empenhos emitidos sem a efetiva comprovação de recolhimento ao INSS (R\$319.034,88), os Recorrentes asseveraram mais uma vez que a glosa não é correta eis que mencionado valor refere-se aos encargos previdenciários dos servidores lotados no setor do FUNDEB 40%. E, ainda, que os encargos previdenciários parte patronal relativos ao FUNDEB 40% foram recolhidos.

A Unidade de Cálculos, após a análise das razões ofertadas, entendeu que não há fatos novos capazes de motivar a revisão dos cálculos de aplicação dos recursos do FUNDEB.

Todavia, nada há a ser retificado. Convém ressaltar 2 (duas) situações distintas: a primeira é que houve glosa de valor empenhado de R\$ 4.989,85 (*portanto, considerado no câmputo do FUNDEB pela Prefeitura*), de valor maior ao efetivamente devido relativo a encargos previdenciários dos servidores da educação (*vinculados ao FUNDEB*). Esse apontamento está devidamente comprovado através dos documentos de fls. 273/321 do Anexo e fls. 169/172 dos autos: folha de pagamento da educação,

¹² Nos meses de julho, agosto, novembro e dezembro (folha e 13º salário), nenhum valor foi recolhido em favor do INSS. Referidos meses fora objeto de parcelamento junto ao INSS (fl. 43).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



planilhas de empenhos extraídas do AUDESP; a segunda é que houve glosa de empenhos emitidos a favor do INSS referente a encargos previdenciários de servidores da educação (*referente aos meses de julho a dezembro de 2012 incluindo o 13º salário, no valor total de R\$ 319.034,88*) que não foram pagos pela Municipalidade, tendo sido objeto de parcelamento.

Com relação à segunda situação, a alegação apresentada de que os débitos previdenciários foram quitados, está desprovida de documentação comprobatória como bem observou a Unidade Especializada. Não há nos autos as guias devidamente autenticadas que comprovem o recolhimento dos encargos sociais onerando o FUNDEB/2012, correspondente aos meses de julho, agosto, setembro, dezembro e 13º salário de 2012.

Aliás, referidos débitos foram objeto de parcelamento como bem afirmou o próprio Recorrente, que reconheceu que não conseguiu quitar em dia as importâncias do INSS – cota patronal, em face da queda de arrecadação, e que aderiu ao programa de parcelamento de débitos previdenciários (fl. 264). Prova disso, é que as guias de recolhimento (*referentes aos meses: julho, agosto, novembro, dezembro e 13º salário*) apresentadas pela Prefeitura para a Fiscalização, quando de sua inspeção “*in-loco*” possuem os mesmos valores dos parcelamentos realizados pela Municipalidade em 27-03-2013, como será abordado no item específico deste voto:

Guias - Competência	Valor	Página do Anexo	Pedidos de Parcelamento de Débitos – PEPAR firmados pelo Município em 27-03-2013 – Anexo II do Anexo Referente ao Expediente TC-000869/019/15
07/2012	R\$240.448,73	471	07/2012: R\$240.448,73
08/2012	R\$243.152,40	472	08/2012: R\$243.152,40
11/2012	R\$240.399,29	477	11/2012: R\$240.399,29
12/2012	R\$231.278,04	478	12/2012: R\$231.278,04
13/2012	R\$206.291,16	479	13/2012: R\$206.291,16
SOMA	R\$ 1.161.569,62		-

Correta, portanto, a glosa realizada pela Equipe Técnica.

Assim, não há nos autos qualquer elemento capaz de motivar a revisão dos cálculos de aplicação dos recursos do FUNDEB acolhidos em primeira instância, restando comprovado que a aplicação final dos recursos do FUNDEB representou **92,77%** do montante efetivamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



recebido no exercício de 2012, em desacordo com o disposto no artigo 21, caput e § 2º, da Lei federal nº 11.494/2007.

3.3 Quanto ao “**artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**”, convém mencionar a situação de iliquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura configurou da seguinte forma no voto originário (fl. 233):

Evolução da Liquidez	Valor – R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-abr-2012	1.604.332,46
(-) Saldo de Restos a Pagar em 30-abr-2012	2.067.306,91
(-) Empenhos Liquidados a Pagar em 30-abr-2012	2.494.008,11
iliquidez em 30-abr-2012	(2.956.982,56)
Disponibilidade de Caixa em 31-dez-2012	93.817,84
(-) Saldo dos Restos a Pagar em 31-dez-2012	3.917.085,64
iliquidez em 31-dez-2012	(3.823.267,80)

A despeito de o acompanhamento feito pela Fiscalização sobre o assunto, não foram adotadas as medidas corretivas necessárias a evitar a situação de iliquidez financeira ao final do exercício, especialmente a limitação de empenho e rigorosa planificação de caixa, nos termos dos artigos 8º e 9º¹³ da LRF c.c os artigos 47 a 50¹⁴ da Lei federal nº 4.320/64.

¹³ “**Artigo 8º** - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do artigo 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único - Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

“**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 “**Artigo 47** - Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Artigo 48 - A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Sobre o tema colaciono as proferidas nos autos dos TC's-001678/026/12, 001526/026/12, 001821/026/12, 001756/026/12, 001870/026/12, 001612/026/12, 001787/026/12, 001788/026/12 e 002068/026/12¹⁵.

3.4 Contribuiu também para a emissão de parecer desfavorável das contas a ausência de pagamentos dos encargos sociais devidos, transferindo-se a dívida para orçamentos e mandatos futuros, e ainda, a apropriação indevida da parcela dos segurados.

Os Recorrentes sustentaram que a inadimplência decorreu de brusca queda da arrecadação sofrida pelo Município e que a adesão ao programa de parcelamento proporcionou a redução dos encargos (*multas e juros*). Alegaram também que jamais deixaram de recolher as contribuições da cota parte descontada dos servidores. Explicaram que ocorreu falha contábil, uma vez que o setor responsável efetuou a baixa

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Artigo 49 - *A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.*

Artigo 50 - *As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária”.*

¹⁵ **TC-001678/026/12** – Prefeitura Municipal de Cananéia – contas do exercício de 2012 – sessão da Segunda Câmara de 07-10-2014 – Desfavorável – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

TC-001526/026/12 – Prefeitura Municipal de Guarani D'Oeste – contas do exercício de 2012 – sessão da Segunda Câmara de 15-04-2014 – Desfavorável - Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

TC-001821/026/12 – Prefeitura Municipal de Sete Barras – contas do exercício de 2012 – sessão da Primeira Câmara de 13-05-2014 – Desfavorável – Relator Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo.

TC-001756/026/12 – Prefeitura Municipal de Narandiba – contas do exercício de 2012 – sessão da Primeira Câmara de 26-08-2014 – Desfavorável – Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

TC-001870/026/12 – Prefeitura Municipal de Cajuru – contas do exercício de 2012 – sessão da Primeira Câmara de 28-10-2014 – Desfavorável – Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

TC-001612/026/12 – Prefeitura Municipal de Rubiácea – contas do exercício de 2012 – sessão da Primeira Câmara de 29-07-2014 – Desfavorável – Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

TC-001787/026/12 – Prefeitura Municipal de Presidente Bernardes – contas do exercício de 2012 – sessão da Primeira Câmara de 09-09-2014 – Desfavorável – Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

TC-001788/026/12 – Prefeitura Municipal de Presidente Epitácio – contas do exercício de 2012 – sessão do Tribunal Pleno de 21-10-2015 – não provimento do pedido do reexame – Relator E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

TC-002068/026/12 – Prefeitura Municipal de Guataporá – contas do exercício de 2012 – sessão do Tribunal Pleno de 21-10-2015 – não conhecimento do pedido de reexame – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



dos empenhos orçamentários (*cota parte empresa*) e não dos empenhos extraorçamentários (*cota parte segurado*) como deveria ter sido feito.

Através dos termos de parcelamentos firmados em **27-03-2013** pelo Município, trazidos pelos Recorrentes (*Anexo II do Anexo referente ao Expediente TC-000869/019/15*), verifico que os encargos não recolhidos no exercício de 2012 totalizaram **R\$1.662.371,82**:

Competência	Valor – R\$ ¹⁶
06/2012	155.262,59
07/2012	240.448,73
08/2012	243.152,40
09/2012	171.578,60
10/2012	173.961,01
11/2012	240.399,29
12/2012	231.278,04
13/2012	206.291,16
SOMA	R\$ 1.662.371,82

Dessa forma, restou comprovado que o Município deixou de cumprir obrigações legais utilizando-se de parcelamentos das obrigações previdenciárias.

Além disso, os Recorrentes não comprovaram nos autos o devido recolhimento do INSS – parte segurados, mas apenas alegaram ter havido uma falha contábil.

Este Tribunal, em homenagem ao princípio da anualidade, entende que providências posteriores produzem reflexos, em regra, a partir do exercício em que adotadas, mas não naquele em que se registrou a omissão do Gestor Público.

A inadimplência previdenciária aumenta a dívida municipal, afronta o princípio da responsabilidade fiscal e o da anualidade orçamentária, sem embargo de comprometer a futura agenda de programas governamentais uma vez que deverá o Município reservar parte do orçamento dos exercícios subsequentes para quitar despesas que deveriam ter sido quitadas anteriormente.

¹⁶

Fonte: Pedidos de Parcelamento de Débitos – PEPAR (Modalidade Simplificado) firmados pelo Município em 27-03-2013 – Anexo II do Anexo Referente ao Expediente TC-000869/019/15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Consoante farta jurisprudência desta Corte¹⁷, a falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, determina a reprovação dos demonstrativos.

Sobre o assunto, a decisão proferida nos autos dos TC's 001049/026/11 (*Prefeitura Municipal de Turiúba – Sessão do Tribunal Pleno de 30-04-14, de minha relatoria*) e 001697/026/13 (*Prefeitura Municipal de São João das Duas Pontes – Sessão da Segunda Câmara de 09-06-2015, também de minha relatoria*).

3.5 Finalmente, as “Demais Falhas” constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “Do Controle Interno”, “Fiscalização das Receitas”, “Cobrança de Dívida Ativa de Agentes Políticos”, “Saúde”, “Outras Despesas”, “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”, “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Contratos Examinados In Loco”, “Execução Contratual”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP” e “Quadro de Pessoal”, restaram bem caracterizadas no relatório da Fiscalização e, como não foram infirmadas pelas razões de recurso, reforçam o juízo desfavorável às contas em questão.

3.6 Diante do exposto, acolho as manifestações da ATJ e MPC e voto pelo **não provimento** dos pedidos de reexames, mantendo-se inalterado o v. parecer recorrido.

Sala das Sessões em 18 de novembro de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹⁷ TC-000011/026/09 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Aparecida d' Oeste – Sessão do Tribunal Pleno de 23-11-11, Relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI.

TC-001886/026/12 – Contas da Prefeitura Municipal de Divinolândia – Sessão do Tribunal Pleno de 15-07-2015, Relator E. Conselheiro Substituto ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS.