



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 29/03/2017

ITEM Nº 037

TC-000455/026/14

Município: Jaguariúna.

Prefeito(s): Tarcisio Cleto Chiavegato.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Prefeitura do Município de Jaguariúna.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 05-07-16, publicado no D.O.E. de 20-07-16.

Advogado(s): Monica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573), Antonio Sérgio Baptista (OAB/SP 17111), Cláudia Rattes La Terza Baptista (OAB/SP nº 110820), Camila Barros de Azevedo Gato (OAB/SP nº 174848), Flávio Poyares Baptista (OAB/SP nº 244448), Gianpaulo Baptista (OAB/SP nº 177061), Juliana Aranha (OAB/SP nº 326807), Maria Fernanda Pessatti Toledo (OAB/SP nº 228078) e outros.

Acompanha (m): TC-000455/126/14 e Expediente(s): TC-042913/026/14, TC-028116/026/14 e TC-000522/026/15.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Prefeitura Municipal de Jaguariúna – por meio de seus *ii*. advogados, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 05.07.16¹, à aprovação das contas do exercício de 2014.

A rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face do atraso e/ou falta de recolhimento de encargos sociais em favor do Fundo de Previdência local, ensejando a oneração dos pagamentos com multas e despesas da espécie e realização de confissão de dívida, bem como a falta de quitação das obrigações decorrentes dos pagamentos/depósitos em favor dos precatórios².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 05.07.16, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora e Edgard Camargo Rodrigues - Presidente, além do e. Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.

² **Excerto do r. voto proferido**

a) Conforme anotado pela Inspeção, a Administração deixou de fazer o recolhimento dos encargos devidos ao Fundo de Previdência local, ao seu tempo devido, gerando multa equivalente a R\$ 149.332,32.

Além disso, deixou de recolher a parte patronal ao Fundo, relativa às competências dos meses de junho a setembro/14, obrigando-se a pactuar dívida em 60 (sessenta) parcelas, com o primeiro vencimento em dezembro/14.

O montante do ajuste foi fixado em R\$ 2.829.508,18 (fl. 79/81 do Anexo).

Penso, que embora a confissão de dívida seja instrumento jurídico adequado à regularização da pendência financeira, porquanto a Administração não pode se furtar ao recolhimento, de outro modo, a assinatura do termo não abona a irregularidade na gestão administrativa e financeira do período, uma vez que a falta de recolhimento dos encargos previdenciários/tributários ao seu tempo devido impõe a transferência dessa responsabilidade aos próximos exercícios orçamentário-financeiros.

Na verdade, esta E.Corte vem condenando a prática do financiamento das ações das Prefeituras, por conta da indevida transferência de recursos antes alocados à Previdência local, agora visando a quitação de outras despesas, estranhas ao planejamento inicial.

Ao contrário, em situações de déficit da receita projetada, o Município estaria autorizado ao contingenciamento de despesas, mas pela limitação de empenhos e pagamentos, nos termos fixados pela LDO, disso não havendo liberdade de escolha pela Administração.



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



O r. parecer foi publicado em 20.07.16 (fls. 130/155).

Nas razões de seu apelo, a Recorrente afirmou que a questão atinente aos encargos sociais não deve constituir óbice à aprovação das contas, uma vez que o parcelamento é permitido pelo próprio Ministério da Previdência, disciplinado pela Portaria nº 402/08.

Afirmou que, sendo assim, a Municipalidade se fez valer dessa prerrogativa e efetuou o Termo de Parcelamento respectivo, autorizada pela Câmara Municipal através da Lei nº 2254/14, aqui fazendo um parâmetro com as compensações de contribuições previdenciárias efetuadas por diversas prefeituras.

Invocou que as contas de 2013 da Prefeitura de Angatuba – TC-1723/026/13, nas quais foi apontada a falta de recolhimento dos encargos sociais obtiveram parecer favorável à sua aprovação pela E. Primeira Câmara em 20.10.15.

Reiterou a mudança jurisprudencial desta E. Corte a respeito das compensações de contribuições previdenciárias sem homologação do INSS; aqui realçou que o instituto do parcelamento é muito mais seguro à Prefeitura e aos futuros segurados.

Afirmou que se encontra em situação regular perante o INSS, também mantendo o Certificado de Regularidade Previdenciária.

Invocou julgamento proferido pela Justiça Eleitoral, no qual restou evidenciado que o parcelamento regulariza a ausência de recolhimento de encargos sociais, desse modo afastando a gravidade do vício.

No que diz respeito aos precatórios, trouxe à tona quadro elaborado pela fiscalização no sentido de que foram efetuados pagamentos no montante de R\$ 3.016.832,13, além de R\$ 587.192,15 de requisitórios de baixa monta.

Disse assim que a situação dos pagamentos de precatórios deve ser vista com muita cautela.

b) Conforme noticiado pela inspeção, a Municipalidade não estava enquadrada no regime especial de pagamento dos precatórios; por extensão, não poderia beneficiar-se do parcelamento dessa dívida – seja pelos depósitos equivalentes a 1,5% de sua RCL, ou pelo fracionamento do montante em 15 anos.

Por assim dizer, o Município não se enquadra na modulação prevista pela decisão do E.STF para que a dívida com precatórios seja saldada até o final de 2020; e, assim, devendo proceder na conformidade da sistemática indicada pelo art. 100 da CF/88.

Do mesmo modo, deve ser frisado que a dívida judicial do Município, devida a um único credor – atingia o montante de R\$ 5.063.262,39 (Antonio Pinto de Moraes Júnior).

*Tratativas junto ao DEPRE estabeleceram que a quitação daquele débito seria parcelada, em 12 vezes iguais e sucessivas de R\$ 421.938,56, **a partir de 31.01.14 – ou seja, até a data de 31.12.14, o débito deveria ter sido totalmente liquidado, conquanto o quadro da inspeção indicou que, naquela data, ainda havia pendência de R\$ 2.046.430,26.***

Devo lembrar que as contas do exercício de 2013 da Municipalidade (TC-1982/026/13²) foram aprovadas, com a observação, no ponto específico de precatórios, que estava sendo adotada a mesma solução confiada ao TC-1775/026/13², ou seja, que a análise do pagamento da dívida judicial estava sendo postergada ao período seguinte – 2014, em face da data da aprovação do parcelamento pelo DEPRE.

Nesse sentido, considero que o Município não cumpriu com a obrigação ajustada, anotando que eventuais soluções destacadas em períodos posteriores devem ser avaliadas ao tempo em que ocorreram, sem influência no exame das contas em comento.



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



Lembrou que o Município, no ano de 2012, requereu em juízo a homologação de acordo, reconhecendo que o Mapa Orçamentário estava regular, e que a dívida atualizada era de R\$ 7.529.749,89 – obrigando-se ao pagamento em 05 parcelas.

Prosseguiu dizendo que foram feitos, em 2012, pagamentos em montante de R\$ 2.200.000,00, restando a importância de R\$ 5.329.749,89; contudo, foi postulado e deferido junto ao DEPRE a concessão de prazo até 31.12.13 para efetuar o pagamento residual.

Contudo, a atual Administração (2013/2016) ao assumir a Prefeitura instituiu uma comissão, a fim de apurar o montante da dívida flutuante.

Ainda, que estando previsto no orçamento de 2013 a arrecadação de R\$ 254.210.185,00, sendo que até a data de 03.12.13 somente foi arrecadado R\$ 213.823.135,54 – ou seja, valor muito inferior ao esperado; e, nessa quadra, o Município conseguiu efetuar o pagamento de R\$ 266.487,50 – que correspondeu a 5% do total da dívida objeto do precatório do MOC nº 105/12, de 11.12.13.

Sendo assim, com relação ao saldo devedor de R\$ 5.063.262,39 foi peticionado ao DEPRE, sendo deferido – em 15.01.14, o parcelamento em 12 vezes iguais e sucessivas de R\$ 421.938,53.

Disse que foram realizados em 2014 pagamentos em montante de R\$ 2.953.569,71 – e antes de 2014 já haviam sido pagos R\$ 2.466.487,50, demonstrando que não houve abandono ao credor, tampouco prejuízo – uma vez que dos R\$ 7.529.749,89 assumidos em 2012, já foram pagos R\$ 5.240.057,24.

Realçou que o Município, a exemplo de outras comunas, vem enfrentando sérias dificuldades financeiras, que impedem a liquidação total de seus compromissos; que o ICMS – maior fonte de receita, sofreu decréscimo de 9,99%, representando R\$ 10 milhões a menos deste imposto, havendo ainda, queda de 50% entre 2008 e 2015.

Invocou decisões favoráveis adotadas nas contas de Igaratá (2012), Jacupiranga (2012), Bofete (2013 – TC-1737/026/13), Santa Adélia (2012 – TC-1981/026/12) a despeito dos acordos firmados com o E.TJESP; e, dessa forma, pediu pela observância ao princípio da segurança jurídica.

Pediu vênias para juntada aos autos da aprovação do Plano de Saneamento Básico através da Lei Municipal nº 2335/15; e, ao final, requereu provimento ao recurso, para emissão de novo parecer, agora à aprovação das contas do período.

O Pedido de Reexame foi interposto nesta Corte em 31.08.16 (fls. 161/187 e documentos que acompanham).



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



O d. MPC afirmou que as assertivas recursais não podem acolher a pretensão de modificação do parecer guerreado, devendo ser mantido, na sua integralidade, por seus próprios fundamentos.

O *parquet* de Contas anotou que o inadimplemento dos encargos sociais, além de gerar multas, configura disfarçada prática de financiamento das contas municipais, atitude que tem sido sucessivas vezes condenada por esta E. Corte; e, conforme apurado pela fiscalização, a Administração recebeu multa equivalente a R\$ 149.332,32, por ter deixado de recolher, no tempo adequado, os encargos devidos ao Fundo de Previdência local.

E, no que diz à alegação de que a prática de parcelamento dos encargos sociais seja permitida pelo Ministério da Previdência Social – o que não há dúvidas – ao contrário não abona a irregularidade na gestão administrativa e financeira do período, pois conduz a uma indevida transferência dessa responsabilidade para os próximos exercícios orçamentário-financeiros; tendo o Recorrente confirmado a existência do parcelamento que não foi tempestivamente recolhido à Previdência, inequívoco na gestão administrativa e financeira do período em tela.

Igualmente, no que diz respeito aos precatórios, o Órgão Ministerial considerou que a quitação dos débitos junto ao DEPRE deveria ter sido totalmente liquidada em 12 vezes iguais e sucessivas de R\$ 421.938,56 – entre 31.01.14 e 31.12.14; contudo, a inspeção detectou a pendência de R\$ 2.046.430,26 ao final do exercício.

Prosseguiu dizendo que dificuldades financeiras não autorizam o descumprimento das determinações impostas por decisões judiciais; mesmo porque, conforme frisado no r. parecer combatido, diante do cenário apresentado, o procedimento adequado é a limitação de empenhos e pagamentos, nos termos da LDO, até que se alcance novamente o equilíbrio entre receitas e despesas.

Ademais, anotando que as providências adotadas após o término do exercício não podem ser aqui consideradas, opinou pelo não provimento do apelo (fls. 233/234).

A SDG também considerou que o apelo não merece provimento.

No tocante aos encargos sociais, anotou que os recolhimentos em atraso, referentes às contribuições dos servidores ou da parte patronal, resultaram em um pagamento de R\$ 418.270,04, correspondente a juros e multas; já as ausências de recolhimento nos meses de junho a setembro originaram acordo, também marcado pela incidência de juros e multa, realizado em 60 parcelas; e, apesar do acordo se dar no mesmo exercício, iniciando em dezembro/14, não há como relevar a transferência dessa responsabilidade aos próximos exercícios orçamentário-financeiros, comprometendo o financiamento de programas governamentais e ocasionando a elevação da dívida consolidada do município.



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



Quanto aos precatórios verificou a SDG que a dívida é proveniente de 2012 e de credor único; diversos acordos foram homologados diante do não cumprimento dos anteriores; somente em data de 08.06.16 foi o respectivo processo extinto com base na satisfação da obrigação.

Por meio de quadro próprio a SDG expôs bem a questão:

Exercício	Valor da dívida	Acordo – pagamento em	Valor pago	Valor remanescente
2012	R\$ 7.529.749,89	05 parcelas	R\$ 2.200.000,00	R\$ 5.329.749,89
2013	R\$ 5.329.749,89	Até 31.12.13	R\$ 266.4877,50 (5%)	R\$ 5.063.262,39
2014	R\$ 5.063.262,39	12 parcelas	R\$ 2.953.569,74 (=7 parcelas)	R\$ 2.818.325,53
2015	R\$ 2.818.325,53	1 x R\$ 234.860,46 5 x R\$ 315.000,00 1 x remanescente		Quitação confirmada pelo processo em 08.06.16 (fl.218)

Continuou a SDG no sentido de que, conquanto os parcelamentos tenham sido autorizados pelo E.TJESP, a quem compete o controle dos pagamentos de precatórios, entende como necessário para configurar a regularidade da situação, o efetivo cumprimento do pactuado, o que não ocorreu no caso.

Posicionou-se a SDG no sentido de que os precatórios não foram liquidados, descumprindo o Município pela 3ª vez o acordado, dando ensejo a mais um parcelamento em 2015; e, com base no princípio da anualidade das contas, são irretocáveis os fundamentos do parecer combatido, não sendo afastados pelas razões recursais (fls. 236/239).

É o relatório.



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



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 29/03/2017

ITEM 037

Processo: TC-455/026/14

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARIÚNA

Responsável: Tarcísio Cleto Chiavegato – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.14

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2014

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procuradores: Antonio Sérgio Baptista – OAB/SP 17.111, Cláudia Rattes La Terza Baptista – OAB/SP 110.820, Camila Barros de Azevedo Gato – OAB/SP 174.848, Flávio Poyares Baptista – OAB/SP 244.448, Gianpaulo Baptista – OAB/SP 177.061, Juliana Aranha – OAB/SP 326.807, Monica Liberatti Barbosa Honorato – OAB/SP 191.573, Maria Fernanda Pessatti Toletto OAB/SP 228.078

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso é adequado, além disso, foi interposto por parte legítima e de modo tempestivo [r. decisão publicada em 20.07.16 – Pedido de Reexame interposto em 31.08.16].

Dele conheço.

No mérito.

As principais questões que fundamentaram a rejeição dos demonstrativos dizem respeito **(a)** ao atraso e/ou falta de recolhimento de encargos sociais em favor do Fundo de Previdência local, ensejando a oneração dos pagamentos com multas e despesas da espécie e realização de confissão de dívida, bem como **(b)** a falta de quitação das obrigações decorrentes dos pagamentos/depósitos em favor dos precatórios.



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



a) No que diz respeito aos encargos sociais o órgão de fiscalização anotou que o recolhimento das competências de maio, junho, julho e agosto – parte dos servidores – ocorreram com atraso.

Quanto à parte patronal o repasse referente a maio também manteve atraso; e, sobre os débitos referentes aos meses de julho a setembro foram parcelados – através da Lei 2.254, de 23.10.14 – em 60 parcelas, com o primeiro vencimento em dezembro/14.

Assim foi repassada ao Fundo a quantia de R\$ 418.270,04 a título de multas pelos atrasos, compreendendo a parte dos servidores (R\$ 268.937,72) e parte patronal (R\$ 149.332,32).

E, no que diz respeito à confissão de dívida firmada, compreendendo o período de junho a setembro/14, tendo sido iniciados os pagamentos em dezembro/14, alcançou o montante de R\$ 2.829.508,18 (termo firmado em 10.11.14 – valor mensal de R\$ 47.158,47).

Rememorei essas informações para cotejá-las com os argumentos do apelo, ficando bastante claro que não são aptos a contornar o juízo de irregularidade sobre a matéria.

Nítido que os atrasos nos recolhimentos trouxeram prejuízo ao caixa da Prefeitura; e, quanto ao parcelamento mencionado, postergou obrigação do período, onerando os próximos exercícios orçamentário-financeiros.

Considero que as ações de combate a eventuais dificuldades de natureza orçamentária e financeira, motivadas pela frustração da expectativa arrecadatória, devem seguir ao plano traçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, limitação de empenhos e emissão financeira, sobre as despesas elegidas junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em outras palavras, o contingenciamento de despesas deve seguir ao que foi autorizado pela norma local, aprovada pelo Legislativo Municipal, jamais servindo os recursos, antes reservados à manutenção do sistema previdenciário, ao financiamento das dificuldades de caixa da Comuna.

Evidente que a regularização junto ao órgão interessado – seja pelo pagamento dos encargos decorrentes pelos atrasos, ou mesmo pela assinatura de termo de confissão de dívida, embora tragam definição à situação pendente, não afastam as falhas ou irregularidades descritas, uma vez que concretizados os ônus mencionados.

Lembro que impropriedades do gênero não se restringem apenas aos regimes próprios de previdência, como é o caso – mas também vêm atingindo o regime geral gerido pelo INSS; mas, para tais situações, a despeito de que a Órgão Federal dispõe de mecanismos mais rigorosos e efetivos de ressarcimento



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



administrativo – a exemplo de desconto no repasse do FPM, reflito que os Fundos ou Autarquias de Previdência Municipal se encontram em situação mais delicada.

Nesse sentido, penso, com o devido respeito, que se há precedentes em favor dos atos praticados, devem ser superados pela dinâmica da construção jurisprudencial.

Também não a socorre decisão do E. TSE em favor das teses da Recorrente, porque o foco de análise daquele Tribunal é distinto da avaliação realizada em parecer emitido pelo Tribunal de Contas.

Sobretudo, minha convicção está fincada, como dito, pela situação delicada que passa a previdência nacional - de um modo geral – seja no RPPS ou no RGPS, porque, mesmo parcelamentos realizados dentro do exercício de competência, são capazes de afetar o programa de investimentos daqueles órgãos, bem como, contrastam com a ação fiscal responsável, planejada e transparente.

b) Quanto aos precatórios a instrução da matéria indicou que do total devido no período – R\$ 5.063.262,39, ocorreram pagamentos em montante de R\$ 3.016.832,13, além dos requisitórios de baixa monta – R\$ 587.192,15, desse modo deixando em aberto a quantia de R\$ 2.046.430,26.

Aqui relembro os termos do voto proferido em Primeira Instância, a Municipalidade não estava enquadrada no regime especial de pagamento dos precatórios; e, por extensão, não poderia beneficiar-se do parcelamento dessa dívida – seja pelos depósitos equivalentes a 1,5% de sua RCL, ou pelo fracionamento do montante em 15 anos.

Por assim dizer, o Município não se enquadra na modulação prevista pela decisão do E.STF para que a dívida com precatórios seja saldada até o final de 2020.

Ou seja, esperava-se que o Município cumprisse o pagamento da dívida judicial na conformidade da sistemática indicada pelo art. 100 da CF/88 – ou seja, dentro do período previsto.

Atingindo a dívida judicial, devida a um único credor, o montante de R\$ 5.063.262,39 (Antonio Pinto de Moraes Júnior), tratativas junto ao DEPRE estabeleceram que a quitação daquele débito seria parcelada, em 12 vezes iguais e sucessivas de R\$ 421.938,56, **a partir de 31.01.14 – ou seja, até a data de 31.12.14, o débito deveria ter sido totalmente liquidado, conquanto o quadro da inspeção indicou, como dito à exaustão, que naquela data ainda havia pendência de R\$ 2.046.430,26.**



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



No voto proferido ficou demarcado que as contas do exercício de 2013 (TC-1982/026/13³) foram aprovadas, com a observação, no ponto específico de precatórios, que estava sendo adotada a mesma solução confiada ao TC-1775/026/13⁴, ou seja, que a análise do pagamento da dívida judicial estava sendo postergada ao período seguinte – 2014, em face da data da aprovação do parcelamento pelo DEPRE.

Portanto, a despeito dos argumentos ofertados pelo Recorrente, observo que o Município não questionou os valores devidos junto à sede competente, antes assumiu compromisso que não veio a cumprir junto ao E. TJESP.

Razões no sentido de queda da arrecadação devem ser afastadas, em face do juízo exposto no tópico anterior.

Portanto, a busca de solução para a quitação do débito – uma vez já instaurada a inadimplência, não inibe o juízo negativo pela não quitação dos valores dentro do período pactuado.

De todo o exposto, voto pelo não provimento do Pedido de Reexame interposto, a fim de ser mantido o r. parecer desfavorável às contas de 2014 da Municipalidade de JAGUARIÚNA, mantendo-se seus termos, com as demais recomendações e determinações constantes voto.

GCCCM/25

³ **TC-1982/026/13 – excerto do r. voto proferido por S.Exa. Conselheiro Antonio Roque Citadini:**

“A SECRETARIA DIRETORIA GERAL considerando as justificativas trazidas pela municipalidade, manifestou-se pela emissão de parecer favorável. Em relação aos Precatórios, pode ser utilizada a mesma solução alcançada em recente precedente examinado pela Primeira Câmara (TC- 1775/026/13)”.

⁴ **TC-1775/026/13 – excerto do r. voto proferido por S.Exa. Conselheiro Renato Martins Costa:**

“Ocorre que o parcelamento relativo aos precatórios do exercício de 2013 foi aprovado somente em 13 de janeiro de 2014 e me parece de extremo rigor, para não dizer injusto, desaprovar as contas da atual gestão por conta somente de 13 dias, especialmente porque foi o Administrador do exercício o responsável pela regularização de todos os exercícios passados”.