



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 01/11/17

ITEM Nº19

PEDIDO DE REEXAME

19 TC-000091/026/14

Município: Jarinu.

Prefeito(s): Vicente Cândido Teixeira Filho.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Vicente Cândido Teixeira Filho -
Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira
Câmara, em sessão de 27-09-16, publicado no D.O.E.
de 27-10-16.

Advogado(s): Alberto de Paula (OAB/MG nº 37.332) e
outros.

Acompanha(m): TC-000091/126/14 e Expediente(s):
TC-029092/026/15.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

**PEDIDO DE VISTA DA CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO
MORAES**

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara emitiu parecer desfavorável à aprovação das CONTAS DO PREFEITO DE JARINU, relativas ao exercício de 2014, em razão de excessivas alterações orçamentárias em montante (R\$ 39.723.661,46) equivalente a 39,95% da fixação inicial da despesa, acima do limite definido na LOA (10%), bem como dos déficits orçamentário (12,84%) e financeiro (R\$ 12.139.662,93 - 53,82 dias da arrecadação municipal) registrados no período.

Também censurou a incapacidade financeira da Administração para suportar compromissos de curto prazo (índice de liquidez imediata - 0,29) e a falta de quitação da importância (R\$ 3.247.499,43) relativa à parte dos encargos devida ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS (Parcela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

patronal - competências de junho a novembro de 2014), parcelada apenas no exercício subsequente.

Em Pedido de Reexame (expediente TC-001670/003/16 - fls.125/132) o Chefe do Executivo, Senhor Vicente Cândido Teixeira Filho, sustenta que o inciso I do artigo 5º da Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.942/13)¹ apenas restringe a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais a montante equivalente a 10% do total da despesa fixada, restando ilimitados o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos dentro da mesma categoria de programação de determinado órgão, conforme prescrito no inciso III do supradito dispositivo legal².

Neste contexto, acredita que a abertura de créditos suplementares e especiais, lastreada na Lei Orçamentária Anual, montou quantia (R\$ 7.053.236,28 - fl.127) equivalente a 9,91% do total da despesa fixada, enquanto que leis autônomas³, "desprovidas de fixação de limite percentual", suportaram as demais operações da espécie realizadas no período (R\$ 20.437.667,92 - fls.127/128).

Lançamentos da receita tributária em duplicidade, efetuados pelo sistema de contabilidade entre janeiro e outubro de 2014, teriam gerado expectativa irreal de se alcançar, ao final do exercício, excesso de arrecadação na ordem de R\$ 23.000.000,00.

¹ **Art. 5º** - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - Abrir, no exercício de 2014, créditos adicionais suplementares e especiais até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada na respectiva Lei Orçamentária.

² **Art. 5º** (...)

III - transpor, remanejar ou transferir recursos dentro de uma mesma categoria de programação de um mesmo órgão.

³ Leis Municipais nºs 1.965/14, 1.970/14, 1.971/14, 1.972/14, 1.975/14, 1.976/14, 1.978/14 e 1.979/14 (fls.127/128).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Segundo o Responsável, a equalização do defeito, percebido somente em novembro de 2014, acarretou decréscimo de 40% (R\$ 9.130.951,42) da aludida projeção de ingresso de recursos nos cofres da municipalidade, sem que houvesse tempo hábil para reavaliação do planejamento inicialmente efetuado.

Assim, conclui que falha alheia à vontade do gestor teria provocado o desequilíbrio fiscal traduzido pelos déficits orçamentário e financeiro, bem como pela incapacidade da Administração para suportar os compromissos de curto prazo, censurados em primeira instância.

Diz que em função da atual crise econômica optou pelo pagamento de despesas absolutamente indispensáveis ao funcionamento do município, em detrimento da liquidação das contribuições patronais devidas ao INSS no exercício, cujo respectivo valor (R\$ 3.247.499,43) mereceu parcelamento administrativo junto à Secretaria da Receita Federal.

Unidade de Economia considera insubsistentes as justificativas, uma vez anotado desequilíbrio fiscal, a despeito do excesso de arrecadação registrado no período (R\$ 12.717.560,74 - 19,28% da receita arrecadada) e dos cinco alertas emitidos por este Tribunal sobre o mencionado descompasso entre as receitas e as despesas do município.

Reafirma que o parcelamento de parte dos encargos previdenciários (patronal) prorrogou a obrigação para exercícios futuros e onerou seus respectivos orçamentos, expandindo, ainda mais, o desequilíbrio fiscal (fls.135/136).

Assessoria Técnica (fls.137/143) e **Chefia de ATJ** (fl.144) entendem que as razões recursais não trouxeram elementos hábeis a reverter



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

a desaprovação dos demonstrativos sob inspeção. Opinaram pelo conhecimento e não provimento do recurso.

De acordo com o d. **Ministério Público**, o argumento de que a percepção tardia de falhas ocorridas nos lançamentos contábeis da Prefeitura (duplicidade da receita tributária do período) restringiu ação administrativa voltada ao equacionamento de seus gastos não se sustenta diante dos cinco alertas expedidos por este Tribunal ao longo do exercício. Anota que as excessivas movimentações orçamentárias (39,95%) descaracterizam o orçamento e, por si só, maculam as contas, ressaltando, por fim, as consequências deletérias decorrentes do parcelamento das contribuições previdenciárias. Opina pelo conhecimento e rejeição do apelo (fls.145/147).

SDG propõe seja afastada censura afeta à inadimplência do Executivo em relação aos encargos patronais devidos ao INSS (R\$ 3.247.499,43) e seu consequente parcelamento (60 parcelas), à vista da adesão do município aos termos da Lei Federal nº 13.485/2017, que autorizou a quitação de tais contribuições, vencidas até 30.04.17, em até 200 parcelas, ainda que oriundas de anterior refinanciamento não liquidado. De outro modo, considera persistir mácula relativa ao desequilíbrio fiscal observado (fls.149/152).

Nesta direção caminhou voto proferido pelo e. Auditor - Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli na sessão do E. Tribunal Pleno de 16/08/17, oportunidade em que o e. Conselheiro Antonio Roque Citadini pediu vista dos autos.

Na sessão do E. Tribunal Pleno de 13/09/17, o e. Auditor - Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo, assim como o e. Revisor (Conselheiro Antonio Roque Citadini) ratificaram os termos do mencionado voto proferido pelo e. Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

no sentido de se excluir a falta de liquidação dos encargos previdenciários dos fundamentos do parecer recorrido à vista da possibilidade de refinanciamento da dívida à luz da então Medida Provisória nº 778/17.

Enquanto em discussão, a e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes solicitou vista dos autos.

O processo retornou à 30ª Sessão Ordinária do E. Tribunal Pleno (20/09/17), oportunidade em que o retirei de pauta para que o Responsável apresentasse documentos comprobatórios da adesão do município ao "REFIS Previdenciário".

É o relatório.

GCECR
JMCF



TC-000091/026/14

VOTO

Preliminar.

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito.

A despeito da análise da transgressão do limite definido na LOA para a abertura de créditos adicionais, a instrução processual indicou excessivas alterações orçamentárias na ordem de 39,95% (R\$ 39.723.661,46) da fixação inicial da despesa, estimuladas, essencialmente, pela indesejada definição subestimada das receitas, traduzida, como visto, pelo excesso não previsto de arrecadação de R\$ 13.717.560,74, observado no exercício.

Como sobejamente sabido, a inadequada abertura de créditos adicionais distorce o orçamento original, prejudicando a prudência da gestão pública e o equilíbrio exigido pelo § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴.

⁴ **Art. 1º (...)**

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Tal premissa ratifica-se com a apuração de extremado déficit orçamentário de 12,84% (R\$ 12.497.944,96), amparado parcialmente por diminuto superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 856.308,21).

Demais disso, as razões recursais também se mostraram insuficientes a debelar o déficit financeiro de R\$ 12.139.662,93, equivalente a 53,82 dias de arrecadação, bem assim a iliquidez para suportar os compromissos de curto prazo (índice de liquidez imediata - 0,29).

Segundo o recorrente, supostos equívocos ocorridos em lançamentos da receita tributária (registros em duplicidade) teriam induzido desembolsos pautados em superdimensionada expectativa de arrecadação (R\$ 23.000.000,00), ensejando, por via de consequência e ao largo de seu exclusivo arbítrio, o aludido desequilíbrio fiscal censurado.

Destaca que a equalização da falha, identificada apenas em novembro de 2014, acarretou o decréscimo de 40% (R\$ 9.130.951,42) da mencionada previsão do excesso de arrecadação (R\$ 23.000.000,00), sem que lhe houvesse remanescido tempo hábil para a reavaliação do planejamento inicialmente efetuado com parâmetros equivocados.

Todavia, tivesse atentado aos cinco alertas emitidos por este Tribunal (fevereiro, abril, junho, agosto e dezembro de 2014 - fl.36 do anexo) a respeito do reiterado descompasso entre a receita e a despesa, observado no decorrer do período em exame, ao contrário do alegado, poderia ter adotado a reclamada política de contingenciamento de despesas com vistas ao equilíbrio das contas do Executivo.

A inadimplência da Prefeitura em relação aos encargos patronais devidos ao Instituto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Nacional de Seguridade Social - INSS, afetos às competências de junho a novembro de 2014 (R\$ 3.247.499,43), bem assim o parcelamento da dívida (60 parcelas) operado no subsequente período, em ofensa ao princípio da responsabilidade fiscal e da anualidade também motivaram a rejeição das contas em primeira instância.

Valiosa discussão sobre o assunto no âmbito da C. Primeira Câmara, notadamente na recente sessão de 24.10.17, oportunidade em que se analisaram as contas do Prefeito de Flórida Paulista, exercício de 2015 (TC-002335/026/15 - Relator: e. Conselheiro Renato Martins Costa), produziu distintas concepções sobre a incidência dos efeitos da aludida Medida Provisória nº 778/17, transformada na Lei Federal nº 13.485/2017.

Em síntese, posicionou-se o e. Conselheiro Renato Martins Costa para que se afastasse a impropriedade censurada com vistas à emissão de Parecer favorável às contas, tendo em conta a efetiva adesão do município ao referido programa que modificou, de maneira isonômica, a forma de liquidação das obrigações da espécie pelos municípios.

Entende que, amparada em regramento legal de abrangência nacional, a sobredita adesão, ainda que tivesse indiretamente prejudicado gestores que bem recolheram os valores devidos ao INSS, propiciou, neste momento, a reequalização da dívida dos municípios, com consequente afastamento de censura à inadimplência operada em pretéritos exercícios, cabendo a este Tribunal acompanhar, doravante, o adimplemento das prestações a vencer.

De acordo com o seu convencimento, a mencionada lei, pela sua natureza, deve atingir atos passados sem que se constitua em precedente ou novidade que possa abalar a construção do sistema jurídico de normas impositivas, pois comum, sob o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

ponto de vista tributário e previdenciário, que se estabeleçam programas de refinanciamentos que permitam ao devedor inadimplente recompor-se junto ao erário ou à previdência.

Traz interessante analogia da matéria com os aspectos do direito penal ao inferir que determinado regime de execução da pena alterado por lei posterior que o abranda possibilitará o seu cumprimento segundo a sistemática estabelecida na nova lei na medida em que insere visão mais benéfica do que a legislação anterior.

Segundo o e. Relator, afastar a inadimplência da Prefeitura perante o órgão previdenciário, à vista da sua adesão ao aludido refinanciamento, não contraria, mas modifica a jurisprudência deste Tribunal diante de nova realidade normativa.

"Posto isso, o panorama processual ganha nova configuração, na medida em que a alteração na forma de quitação dos débitos relativos às contribuições sociais alcança e beneficia igualmente os Municípios, podendo, com isso, na particular situação, ser afastada a falta constatada em 2015, em razão dos termos da referida Medida Provisória nº 778/17, constituindo-se em objeto de acompanhamento por parte da Fiscalização, quanto ao efetivo adimplemento do parcelamento já firmado, uma vez que o Município também aderiu à respectivo programa, conforme informações disponibilizadas a toda a Casa pela Secretaria-Diretoria Geral."

De outra forma a e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes considera que os órgãos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

da administração pública não devem deixar de cumprir obrigações impostas por normas próprias por se referirem a verbas necessárias e vinculadas ao custeio das obrigações contraídas junto ao regime previdenciário.

Argumenta que, diante do aumento da dívida contratada e de eventual desconforto financeiro para suportá-la, deveria a Administração encontrar reposta na LDO, uma vez que o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê sejam eleitas as despesas a serem contingenciadas em processo conjunto com o Legislativo, sem interferência uníssona do gestor quanto à escolha de quais despesas não poderão ser liquidadas para compensar a falta de realização de receitas.

Considera não ser possível elevar o ato de adesão ao "REFIS" ao ponto de abonar ações prejudiciais do passado diante do planejamento exigido pela Lei Fiscal. Deste modo, a falta de recolhimento dos encargos previdenciários voltado à manutenção de recursos financeiros para fazer frente a despesas diversas teria se divorciado do princípio da legalidade, enquanto a aludida inadimplência veio a contribuir para a conhecida crise da previdência.

Aduz que a Medida Provisória não abonou e nem relevou a falta de recolhimento dos encargos devidos e menos ainda os atos de gestão do passado, mas trouxe mecanismos de cobrança administrativa para facilitar o recebimento dos valores devidos e não recolhidos à época, medida menos gravosa do que a retenção de verbas advindas do Fundo de Participação dos Municípios.

Entende que abonar atos de gestão encetados no exercício de 2015 pela assinatura de ajuste baseado em norma editada em 2017 constitui passe livre à Administração na prática de medidas atentatórias à gestão fiscal responsável. Propôs, ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

fim, a rejeição das contas em razão da falta de recolhimento dos encargos sociais.

Voltando a estes autos, compete observar que a Prefeitura de Jarinu, de acordo com as informações prestadas por SDG, aderiu ao "REFIS Previdenciário" previsto na Lei Federal nº 13.485/2017, para o fim de refinancear sua dívida (R\$ 26.949.701,18) junto ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS em 200 parcelas.

Incontroverso que o novo ordenamento legal imprimiu condições mais benevolentes para que as Prefeituras satisfaçam suas obrigações previdenciárias, tanto em decorrência da extensão do prazo para a respectiva liquidação como em razão do abrandamento da incidência de multas e de juros de mora sobre o passivo a pagar, conforme o previsto no artigo 2º, incisos I e II, alíneas "a" e "b", da lei⁵.

Também é certo que o novo mecanismo de liquidação dos débitos engendrado pelo mencionado ordenamento legal iguala os inadimplentes aos municípios que efetuaram adequada gestão financeira voltada ao recolhimento dos encargos em seu tempo.

⁵ **Art. 2º** Os débitos a que se refere o art. 1º desta Lei poderão ser quitados, no âmbito de cada órgão, mediante:

I - o pagamento à vista e em espécie de 2,4% (dois inteiros e quatro décimos por cento) do valor total da dívida consolidada, sem reduções, em até seis parcelas iguais e sucessivas, vencíveis entre julho e dezembro de 2017; e

II - o pagamento do restante da dívida consolidada em até cento e noventa e quatro parcelas, vencíveis a partir de janeiro de 2018, com reduções de:

a) 40% (quarenta por cento) das multas de mora, de ofício e isoladas e dos encargos legais e de 25% (vinte e cinco por cento) dos honorários advocatícios; e

b) 80% (oitenta por cento) dos juros de mora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Todavia, possibilita aos municípios inadimplentes a oportunidade de equacionar suas dívidas acumuladas de modo a, doravante, preservar os necessários investimentos em setores estratégicos da Administração, sem contaminar indefinidamente orçamentos e gestões futuras em decorrência do bloqueio do recebimento de verbas do Fundo de Participação dos Municípios.

Ao largo de discussão do tema sob a ótica jurídico-administrativa recai, neste momento, sobre este Tribunal a análise dos efeitos do aludido refinanciamento à luz da Lei Federal nº 13.485/2017.

Assim, parece que o procedimento, amparado por legislação nacional e derivado de regular ajuste entre órgãos estatais, no caso, a Prefeitura de Jarinu e a Receita Federal do Brasil, sobre quem, em última instância, recairão os possíveis ônus da aludida transação, acabou por derruir a inadimplência anteriormente censurada, criando, via de consequência, nova obrigação a ser doravante adimplida.

A partir do momento em que se derroga pendência pretérita, necessariamente devem os efeitos da Lei Federal nº 13.485/17 retrocederem à anterior gestão ainda que por meio de decisão sobrevinda posteriormente, a fim de que se evite frontal colisão do posicionamento deste Tribunal com as regras postas pelo recente ordenamento legal.

E mais, ao atribuir competências e atribuições ao Tribunal de Contas da União, o inciso IX do artigo 71 da Constituição Federal⁶

⁶ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

responsabiliza o órgão ou entidade e não o administrador das contas quando concede oportunidade para se debelar determinado desacerto.

Deste modo, embora observada razoável dilação temporal em relação aos fatos ora em debate, a Lei Nacional considerou regularizada a matéria, inexistindo, portanto, qualquer fundamento para que se dissocie tal medida da responsabilização subjetiva e objetiva do gestor para os fins previstos no inciso VIII do supradito dispositivo Constitucional⁷.

Neste contexto, a despeito da censura ao Administrador desidioso e que descumpre a Lei Fiscal, nenhum prejuízo alcançará a Administração Pública decisão que, excepcionalmente, eleve o refinanciamento previdenciário ao plano pretérito e considere regularizada a matéria derrogando-se, via de consequência, responsabilidade pessoal do gestor.

Deste modo, voto pelo **desprovemento** do Pedido de Reexame, afastando-se do parecer recorrido censura à falta de pagamento dos encargos previdenciários exigíveis no período.

É o meu Voto.

GCECR
JMCF

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. (g.n.)

⁷ **Art.71** (...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. (g.n.)