



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 22/11/2017 – ITEM 52

PEDIDO DE REEXAME

TC-000198/026/14

Município: Apiaí.

Prefeito: Ari Osmar Martins Kinor.

Exercício: 2014.

Requerente: Prefeitura Municipal de Apiaí.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 27-09-16, publicado no D.O.E. de 19-10-16.

Advogados: Julio César Machado (OAB/SP nº 330.136), Milena Guedes Corrêa Prando dos Santos (OAB/SP nº 231.319), Diógenes Stênio Lisbôa de Freitas (OAB/SP nº 310.678), Mariana Bim Sanches Varanda (OAB/SP nº 329.616), Fernando Jammal Makhoul (OAB/SP nº 272.877) e outros.

Acompanham: TC-000198/126/14 e Expedientes: TC-043227/026/15 e TC-005503/026/15.

Procuradores de Contas: Élidea Graziane Pinto e Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 23-08-17.

RELATÓRIO

Em sessão de 27 de setembro de 2016, a Colenda Primeira Câmara emitiu parecer desfavorável às contas da **Prefeitura Municipal de Apiaí**, relativas ao **exercício de 2014**, tendo em vista o desequilíbrio das contas públicas, o recolhimento irregular dos encargos e o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

Buscando a reforma do Parecer, foi interposto o Pedido de Reexame constante às fls. 219-A/269.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Em suas razões, a Recorrente argumenta que no resultado orçamentário deveriam ser contabilizadas apenas as despesas efetivamente liquidadas no exercício e que se tal procedimento tivesse sido efetuado resultaria déficit inferior à média de um mês de arrecadação, situação que poderia ser relevada em conformidade à pacífica jurisprudência desta Corte.

Quanto à falta de regular recolhimento do FGTS, asseverou que a Prefeitura somente deixou de pagar os dois últimos meses do exercício (novembro e dezembro de 2014) em razão da crise financeira que atingiu os municípios paulistas; todavia, regularizou a pendência através de celebração de acordo de parcelamento dos débitos junto à Caixa Econômica Federal.

Em relação à quebra da ordem cronológica de pagamento, defendeu que a falha é pontual, isolada e totalmente ausente de gravidade ou prejuízo ao fornecedor.

Requeru, ao final, seja dado provimento ao Recurso, alterando-se o Parecer das contas de 2014 para Favorável.

Os Órgãos Técnicos desta Corte manifestaram-se pelo conhecimento do Pedido de Reexame, por ter sido interposto dentro do prazo e por parte legítima.

No mérito, a Assessoria Técnica Econômica salientou que o déficit financeiro apresentado em 2014 aumentou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

consideravelmente em relação ao exercício anterior, bem como representava 49 (quarenta e nove) dias de arrecadação do Município.

Ademais, considerou que não procedem as argumentações de que deveriam ser consideradas somente as despesas liquidadas nos cálculos contábeis, tendo em vista que a Dívida de Curto Prazo era formada praticamente por despesas liquidadas e, mesmo que fossem desconsiderados os Restos a Pagar Não Processados, o déficit financeiro ainda representaria mais de um mês de arrecadação do Município.

Concluiu pelo não provimento do apelo e consequente manutenção do Parecer Desfavorável às contas do exercício de 2014 da Prefeitura de Apiaí.

Sob o enfoque jurídico, a Assessoria Técnica entendeu que as razões recursais se limitaram a repisar argumentos já apresentados e não acolhidos pela Colenda Câmara Julgadora. Dessa forma, manifestou-se pelo não provimento do apelo.

A Chefia de ATJ subscreveu as manifestações das Assessorias Técnicas de fls. 273/276, no sentido do não provimento do Pedido de Reexame, mantendo-se o Parecer Desfavorável às contas em apreço.

O d. MPC ressaltou que déficit orçamentário não completamente amparado em superávit financeiro anterior não pode



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

ser considerado saudável para as finanças da Prefeitura, situação que foi agravada pelos resultados financeiro e patrimonial também negativos e pela ausência de liquidez frente aos compromissos de curto prazo.

No tocante ao não recolhimento total dos encargos referentes ao FGTS, ressaltou que a falha por si só tem força para reprovar as contas anuais do Executivo Municipal, bem como que o parcelamento posterior de tais débitos não solve o desacerto, porquanto não guarda observância ao princípio da anualidade e onera o orçamento de exercícios futuros.

Considerou, ainda, que não ficou afastada a irregularidade relacionada à não observância da ordem cronológica de pagamentos, que restou demonstrada por documento acostado à fl. 463 do Anexo III.

Concluiu, assim, pelo não provimento do Pedido de Reexame.

A SDG considerou que as justificativas apresentadas merecem ser acolhidas.

No tocante à quebra de ordem cronológica, entendeu que houve falha no preenchimento dos dados no Sistema AUDESP, porquanto o relatório consignava o vencimento da primeira



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

e da segunda parcelas na mesma data, em 10/12/2014. Dessa forma, a impropriedade poderia ser relevada.

Considerou, ainda, cabível que o parcelamento dos encargos sociais no exercício seguinte motivasse a relevação da impropriedade, tendo em vista a edição da Medida Provisória nº 778/2017, que autoriza o parcelamento das dívidas previdenciárias junto à Receita Federal e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Ponderou, outrossim, que assiste razão à Recorrente quanto à exclusão das despesas não liquidadas do cálculo da execução orçamentária. Observou, por meio do Sistema AUDESP, que o Município de Apiaí contava com um total de R\$ 2.675.492,36 em despesas não liquidadas vinculadas a repasses estaduais e federais ao final do exercício de 2014 e que, desconsiderando tais despesas, o resultado da execução orçamentária passaria de déficit de 10,30% (R\$ 5.536.215,10) para deficitário em 5,32% (R\$ 2.860.722,74), equivalente a 19,42 dias de arrecadação. De modo análogo, o resultado financeiro teria o déficit reduzido de R\$ 7.335.404,70 para R\$ 4.659.911,71, valor equivalente a aproximadamente um mês do orçamento subsequente (31,64 dias de arrecadação). Dessa forma, tais resultados contábeis estariam em consonância com o entendimento desta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Diante do exposto, finalizou sua manifestação pelo provimento do Pedido de Reexame.

O processo constou da pauta da Sessão de 23/08/2017, sendo dela retirado em razão de sustentação oral produzida pelo defensor, representando o ex-Prefeito Ari Osmar Martins Kinor, cujos argumentos foram devidamente sopesados no voto.

Ademais, diante da invocação da Medida Provisória nº 778/2017 para os débitos com o FGTS, houve a inovação na matéria de defesa e, diante tal circunstância, determinou-se a concessão de vista ao D. Ministério Público de Contas.

O *Parquet* de Contas refutou argumentação apresentada pela SDG de que a adesão ao parcelamento previsto na MP nº 778/2017 constituiria motivo para relevar os débitos com o FGTS verificados no exercício de 2014, porquanto o referido diploma normativo regulamenta as dívidas relativas às contribuições previdenciárias. No mais, ratificou posicionamento anterior de não provimento do recurso, mantendo-se o parecer desfavorável à aprovação das contas anuais de Apiaí.

É o relatório.

ATT



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

VOTO PRELIMINAR

O Parecer foi publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 19 de outubro de 2016 e o apelo protocolado no dia 30 de novembro do mesmo ano.

Respeitado o prazo do artigo 71 da Lei Complementar Estadual nº 709/93 e considerando a legitimidade da Recorrente, **dele conheço**.



VOTO DE MÉRITO

Motivaram a emissão de Parecer Desfavorável o desequilíbrio das contas públicas, o recolhimento irregular dos encargos e o descumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

Conforme destacado nos fundamentos do Parecer recorrido, houve sensível piora nos resultados orçamentário, financeiro, econômico e saldo patrimonial quando em comparação com o exercício anterior, mesmo em se tendo registrado significativo excesso de arrecadação, conforme demonstra o quadro abaixo:

	2013	2014
Excesso de arrecadação	R\$ 8.979.517,88	R\$ 8.758.009,93
Resultado orçamentário	Déficit = 1,12% =R\$ 574.167,52	Déficit = 10,30% =R\$ 5.536.215,10
Alterações orçamentárias ¹	42,70%	59,96%
Resultado financeiro	Déficit R\$ 5.233.692,70	Déficit R\$ 7.335.404,70
Resultado econômico	R\$ 11.530.594,46	Déficit = R\$ 7.631.152,44
Saldo Patrimonial	R\$ 9.238.307,46	Déficit = R\$ 4.375.809,07
Índice de liquidez Imediata	0,55	0,22

O desequilíbrio das contas públicas do Município de Apiaí tem figurado constantemente como uma das causas motivadoras para emissão de pareceres desfavoráveis por este E. Tribunal desde o exercício de 2011.

¹ Em porcentagens da despesa inicialmente prevista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Assim, resta evidenciado que o Executivo não adotou as obrigatórias providências para reestabelecer o equilíbrio das contas públicas, mesmo, repito, diante de um expressivo excesso de arrecadação verificado tanto no exercício anterior (R\$ 8.979.517,88) como no ora em apreço (R\$ 8.758.009,93).

O Executivo de Apiaí caminhou na contramão da realização de uma gestão fiscal responsável, porquanto não adotou ação planejada e transparente, com cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, desatendendo completamente às disposições contidas no artigo 1º, § 1º, da LRF. Tal falta de planejamento restou evidenciada no elevado percentual de alterações orçamentárias realizadas em 2014, que atingiram 59,96% da despesa prevista inicialmente.

As argumentações para que sejam computadas apenas as despesas liquidadas nos resultados contábeis apenas reiteraram as justificativas iniciais já afastadas na decisão recorrida, porquanto a dívida de curto prazo (R\$ 7.553.031,28) é composta em sua maioria por despesas liquidadas (R\$ 6.696.453,66).

Não acolho também o posicionamento da SDG quanto à possibilidade de relevar os resultados contábeis, pelas seguintes razões: os dados apresentados em sua manifestação são



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

divergentes dos constantes dos autos²; somente os empenhos efetuados em 2014 e inscritos em restos a pagar não processados (RPNP) têm influência no resultado orçamentário³ do exercício em apreço; a Fiscalização constatou a falta de fidedignidade dos dados encaminhados ao Sistema AUDESP referentes à dívida de curto prazo (fl. 21); e, ainda que se excluíssem os RPNP do resultado financeiro, o déficit continuaria superior ao valor correspondente a um mês de arrecadação, máximo tolerado por esta Corte.

Ademais, conforme ressaltado no Parecer combatido, o resultado financeiro deficitário seria ainda pior se a Prefeitura tivesse pago os encargos sociais referentes ao FGTS devidos no exercício (R\$ 4.029.674,97)⁴.

² A SDG indicou que havia R\$ 2.675.492,36 inscritos como restos a pagar não processados, sendo que a Fiscalização relatou que o Sistema AUDESP apontava R\$ 1.829.148,83 e nos dados informados pela Origem constava R\$ 2.399.740,13.

³ Os valores inscritos em restos a pagar não processados em 2014, tanto os constantes no Sistema Audeps como os verificados na Origem, totalizaram R\$ 1.513.061,76, sendo que somente esses valores possuem influência no resultado orçamentário de 2014, porquanto tratam-se de empenhos efetuados nesse exercício

⁴ Dados retirados do Anexo II que acompanha estes autos, referente à cópia do Ofício nº 080/2015/PMA-DRH encaminhado pela Prefeitura Municipal de Apiaí para a Caixa Econômica Federal (fls. 214), solicitando o parcelamento dos débitos relativos ao FGTS das competências de novembro e dezembro/2014 e janeiro a março de 2015:

ANO	MÊS	VALOR
2014	Novembro	R\$ 1.586.800,72
	Dezembro(+13º)	R\$ 2.442.874,25
2015	Janeiro	R\$ 1.592.731,86
	Fevereiro	R\$ 1.651.599,85
	Março	R\$ 1.654.877,86



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

Sobre a defesa apresentada para a falta de regular recolhimento do FGTS, no sentido de que somente deixou de pagar os dois últimos meses do exercício (novembro e dezembro de 2014) em razão da crise financeira que atingiu os municípios paulistas e que regularizou a pendência através de celebração de acordo de parcelamento dos débitos junto à Caixa Econômica Federal, tais alegações não podem ser aceitas, tendo em vista o já relatado expressivo excesso na arrecadação, que totalizou R\$ 8.758.009,93, bem como que o descompasso entre receitas e despesas, causado pela própria falta de planejamento pela Prefeitura Municipal, não autoriza o não pagamento dos encargos sociais, porquanto são despesas obrigatórias e não adiáveis.

Outrossim, nas circunstâncias dos autos não acolho entendimento de SDG sobre a possibilidade de relevação da falta de pagamento dos encargos sociais devidos no exercício de 2014 em razão da edição da Medida Provisória nº 778/2017. Como o próprio órgão oficiante relatou, referida norma trata de autorização de parcelamento das dívidas previdenciárias junto à Receita Federal e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, não albergando, assim, o FGTS.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) não se caracteriza como contribuição previdenciária, mas constituem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO REATO MARTINS COSTA

depósitos mensais efetuados pelo empregador em conta vinculada ao contrato de trabalho em nome do empregado/servidor, com o objetivo de proteger o trabalhador demitido sem justa causa. A responsabilidade pelo gerenciamento do FGTS é da Caixa Econômica Federal.

Quanto à quebra da ordem cronológica de pagamento, observo que, em Termo de Ocorrências constante à fl. 226 do Anexo II, a falha é reconhecida tanto pelo responsável pelo Controle Interno como pelo Técnico Contábil da Prefeitura. Ademais, não acolho as justificativas sobre a referida irregularidade, por considerá-la reflexo do conjunto de falhas, que demonstrou a total falta de comprometimento do Executivo de Apiaí com o reequilíbrio das contas públicas.

Diante do exposto, encurtando razões e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia) e d. MPC, **voto no sentido do NÃO PROVIMENTO do Pedido de Reexame das contas da Prefeitura Municipal de Apiaí, relativas ao exercício de 2014, mantendo-se o Parecer Desfavorável em todos os seus termos.**

JOSUÉ ROMERO
Substituto de Conselheiro