



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 22/11/2017

ITEM Nº 033

TC-000168/026/14

Município: São Carlos.

Prefeito(s): Paulo Roberto Altomani.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Paulo Roberto Altomani - Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 18-10-16, publicado no D.O.E. de 09-11-16.

Advogado(s): Adriana Albertino Rodrigues (OAB/SP nº 194.899), Francisco Antonio Miranda Rodriguez (OAB/SP nº 113.591), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Flávio Ulisses Mariúba de Oliveira (OAB/SP nº 199.185) e outros.

Acompanha(m): TC-000168/126/14 e Expediente(s): TC-038417/026/15, TC-008937/026/16 e TC-001248/013/13.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Paulo Roberto Altomani - Prefeito Municipal de São Carlos, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 18.10.16¹, à aprovação das contas do exercício de 2014.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face da falta de quitação regular dos encargos sociais do período.

Nesse sentido transcrevo excerto de interesse do r. voto proferido:

“VI – finalmente, passo à análise da situação capaz de inquinar as contas, motivando a sua rejeição.

Conforme instrução da matéria, o Município deixou de quitar parcelas junto ao INSS, pertinentes às competências de outubro, novembro e décimo terceiro salário/14.

A defesa, como visto, anotou que o Município havia contraído uma operação de crédito com a União e, tendo questionado judicialmente os valores de amortização da dívida, mantinha uma liminar que determinava pagamentos dentro do patamar que entendia devidos.

Ocorre, no entanto, em sentença de mérito, a liminar foi cassada e determinados os pagamentos originais estabelecidos na contratação – abril/14, situação que comprometeu o saldo financeiro por conta dos saques/bloqueios dessa decisão.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 18.10.16, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora, Edgard Camargo Rodrigues – Presidente e Renato Martins Costa..



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



Documentos juntados pela própria defesa dão informações de que os débitos são em valores de R\$ 2.372.398,24 (10/14), R\$ 3.145.638,34 (11/14) e R\$ 2.016.764,01 (13/14) – nesse sentido, o valor não recolhido alcançou o montante de R\$ 7.534.800,59, com pedido de parcelamento junto à Receita Federal do Brasil em março/15, para quitação em 60 parcelas (fls. 133/141).

Feitas essas considerações, pondero que a E. Corte vem enfrentando situações em que os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para a deficiência de caixa enfrentada – seja pela falta de recolhimento das competências devidas, como é o caso presente, ou mesmo, através de compensação de valores – ainda que controversos - sem a homologação do órgão previdenciário ou antecipação de tutela concedida pelo Poder Judiciário.

Dessa feita, mesmo que a solução para quitação da dívida ora contraída tenha sido feita por meio de parcelamento do débito, o fato é que o Município se valeu de recursos antes destinados a despesa legal específica no período, disso criando dívida a ser solvida através do sacrifício de orçamentos futuros.

Cabe censura aos atos praticados, porque, se a LRF pretende o equilíbrio entre receitas e despesas – por meio de uma gestão transparente e planejada, bem como a diminuição do estoque da dívida constituída, no caso concreto, ao contrário, valores com destinação orçamentária específica foram utilizados em outras despesas, de natureza diversa, ao passo que a assinatura do instrumento de confissão de dívida impõe o prolongamento da quitação do tributo, afetando os próximos exercícios orçamentário-financeiros.

Interessante o argumento de que a Administração sofreu com a cassação da liminar, a qual se sustentava, obrigando à utilização dos saldos/bloqueio dos valores antes destinados ao pagamento dos encargos sociais.

Afasto as alegações de que houve surpresa e que os atos não foram praticados pelo Alcaide responsável pelas contas em apreço. Digo isso em razão do princípio da continuidade da Administração Pública, segundo o qual, a gestão é contínua, independentemente de sua Chefia – não podendo ser personificada.

Ou seja, não se pode isolar responsabilidades, conquanto ao Administrador caibam as ações tendentes de imediato às correções necessárias.

Depois, o evento se deu em abril/14 (defesa à fl. 103), ou seja, ainda no primeiro quadrimestre/14, com prazo razoável à edição de soluções que não viessem a comprometer o recolhimento dos encargos.

E, como visto, muito embora tenha ocorrido déficit da execução orçamentária, o fato é que o Município experimentou expressivo aumento da receita corrente líquida (10,10%); e, ainda em favor das finanças, ao final do exercício apresentou superávit financeiro superior a R\$ 5,300 mi.

Também importante realçar que, em consulta aos arquivos desta E.Corte, observo que o Sr. Paulo Roberto Altomani já estava à frente do Executivo no exercício de 2013 (TC-1695/026/13); portanto, o planejamento expresso na LDO de 2014² estava sob a sua responsabilidade.

² ADCT da CF/88



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



Desse modo, rememoro que a Lei Fiscal é muito clara ao indicar que diante de eventual dificuldade de caixa, o Ente deve se valer do contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos e desembolso financeiro, na forma estabelecida junto à sua LDO³.

Ou seja, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal (tributária/previdenciária).

No que se refere ao precedente invocado – TC-3798/026/06, ao revés, há nítidas distinções entre os casos.

“A identificação da ratio decidendi – elemento normativo do precedente judicial – depende, também, necessariamente do exame do caso de que se originou: exame do problema e dos contextos fático e jurídico submetidos ao órgão jurisdicional. Esse é, fundamentalmente, o propósito do distinguishing (método de comparação entre o precedente e o caso concreto)”⁴.

Em outras palavras, não cabe utilizar o paradigma de forma indistinta, a despeito de que possa haver uma aproximação entre eles, quando algumas peculiaridades no caso em julgamento afastam a aplicação do precedente.

Naqueles autos foi anunciada a falta de recolhimento do INSS de abril/06 a setembro/06 e FGTS de maio/06 a setembro/06 – com bloqueio das contas bancárias por ação judicial; ainda, que os meses em aberto foram incluídos em parcelamento existente e os meses seguintes recolhidos normalmente.

Ocorre que aqueles autos abrigaram o exame das contas da Fundação Beneficente de Pedreira – FUNDEPE, em verdade, tratando-se do Hospital Municipal de Pedreira.

Logo, considerando as deficiências do setor, inclusive, porque o Legislador Constitucional elevou a saúde a princípio constitucional sensível, há de se entender que características que envolvem a gestão das receitas e despesas,

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II - à segurança e defesa nacional;

III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

³ **LRE**

Art. 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.

⁴ <http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-161/> - consulta em 17.08.16



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



especialmente a urgência, necessidade e precariedade das unidades hospitalares – sobretudo as municipais, são abertamente diferentes da Administração Municipal.

Aliás, conforme pode ser observado daquele julgado, o hospital encontrava-se sob intervenção da Prefeitura Municipal – o que já indica a sua situação de dificuldades de gestão.

Depois, em especial, a notícia que se tem nestes autos é que a Prefeitura laborava sua gestão orçamentária e financeira detendo medida cautelar, precária, garantindo a redução dos pagamentos por conta de refinanciamento assinado anteriormente.

Logo, era de se esperar que tivesse formado fundo financeiro suficiente à cobertura de eventual revés judicial; ou, no mínimo, conforme já exposto, direcionado o contingenciamento de despesas, na forma estabelecida pelo Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

Sendo assim, em absoluto, a Municipalidade arriscava-se a submeter-se à revisão da decisão cautelar – como de fato ocorreu – sem se ter prevenido, desse modo agindo à margem da gestão transparente e responsável.

Por fim, penso que o domínio sobre Certificado de Regularidade Previdenciária não abona os atos do período, em franco prejuízo à gestão planejada e transparente.

Nesse sentido, considero que o ponto é suficiente, por si só, à condução de juízo pela rejeição das contas.

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **SÃO CARLOS, exercício de 2014**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.*

Importante destacar que a matéria foi levada, inicialmente, ao exame da E. Primeira Câmara em Sessão de 23.08.16 (fl.251), oportunidade em que foram dadas vistas regimentais ao e. Conselheiro Renato Martins Costa, vindo S.Exa. a acompanhar o voto proferido pela Relatora em Sessão de 18.10.16 (fls. 462/497).

Extraí-se do r. voto proferido por S. Exa. que a dívida contraída em 2014, em montante de R\$ 7.534.800,59, representou 4,5 dias de arrecadação da RCL (R\$ 604.311.146,22) do Município, o que poderia ensejar a relevação do desacerto financeiro ocorrido; no entanto, detectou, ao confrontar as informações sobre as contas de 2015, que o parcelamento não foi honrado pela Municipalidade – segundo Fiscalização, encontrando-se rescindido por falta de pagamento de mais de 03 parcelas, havendo notícias de que novo instrumento de dívida foi firmado somente em 2016; e, ademais, que naquele ano a Origem não efetuou o recolhimento integral da contribuição previdenciária patronal e do PASEP.

O r. parecer foi publicado em 09.11.16 – quarta-feira (fls. 496/497).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nas razões de seu apelo disse que as contas reúnem condições de aprovação, porque a falha suscitada relativa aos encargos não pode impedir a emissão de parecer favorável, devendo ser considerado que, além da situação excepcional vivenciada pelo Município, a questão foi regularizada através de parcelamento.

Afirmou que os esforços empreendidos fizeram que, mesmo diante de situações alheias à sua vontade, que o Município não deixasse de atender aos percentuais de aplicação na saúde e na educação; e, desse modo, sendo dado pleno atendimento aos aspectos de fundamental relevância no contexto das contas.

Desse modo, lembrou os percentuais aplicados no período e, inclusive, sobre a opinião externada pela ATJ em favor das contas.

Articulou que, embora haja censura à falta de recolhimento dos encargos nos meses de outubro/dezembro e 13º salário/14, o fato não ocorreu durante o período de 2013 e até o mês de setembro/14 – fruto de uma situação excepcional.

Relembrou, dessa feita, que a Prefeitura teve o bloqueio de suas contas pelo Poder Judiciário para pagamento de outras dívidas; portanto, o Município não mediu esforços para honrar os encargos no exercício em exame, mas a queda de uma liminar (Processo nº 2006.34.00.027961-0 – em abril/14, desencadeou reflexos negativos nas finanças; ainda, que tal situação foi gerada pela Administração anterior.

Pronunciou que o bloqueio repentino impactou negativamente as finanças, conforme estudo que elaborado pela Diretora do Departamento de Planejamento e Orçamento da Prefeitura.

Do resumo desse trabalho especificou o seguinte:

Valor total dos bloqueios	
2014	R\$ 38.005.395,33
2015	R\$ 33.206.755,24
	R\$ 71.212.150,57

Valor dos encargos referentes ao INSS não pagos em 2014	
10/14	R\$ 2.372.398,24
11/14	R\$ 3.145.638,34
13/14	R\$ 2.016.764,01
	R\$ 7.534.800,59

Também anotou que em 21.08.15 houve uma conciliação, restando consignado que a União cumprisse a sentença proferida em 29.06.15, constando a diminuição do valor a ser cobrado do Município; registrou que os valores cobrados a maior no período de 29.06.15 a 21.08.15, totalizando a importância de R\$ 6.542.452,70 foram devolvidos ao Município e abatidos do montante sacado em 2015, verificando a adoção de medidas judiciais, inclusive, objetivando amenizar os infortúnios do bloqueio gerado por gestão passada.



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



Trouxe quadros sobre a representatividade dos bloqueios sobre o orçamento previsto e executado, custeio, investimento, folha de pagamentos; e, ainda, mediante quadro, indicou os valores sacados mensalmente, que foram de 01/06/14 a 01/08/15, os quais, excluída a devolução mencionada, atingiram R\$ 71.212.150,57.

Enfim, disse que a questão pertinente ao aludido bloqueio não pode ser desprezada na apreciação das contas do período, não podendo a Gestão ser penalizada com a rejeição dos demonstrativos por ato da Administração anterior.

Repisou razões sobre o julgamento das contas da Fundação Beneficente de Pedreira, onde a Prefeitura é interventora (TC-3798/026/09), levado a efeito em 02.12.14, e aprovadas diante de uma condição excepcional, quando a entidade deixou de recolher os encargos – INSS e FGTS, tendo suas contas bloqueadas para o pagamento de outras dívidas.

Diferentemente dos motivos expostos na r. decisão combatida, entende que o caso pode ser aplicado aqui por dois motivos: porque a Prefeitura teve suas contas bloqueadas judicialmente e porque o Executivo também tem o dever de atender serviços essenciais.

Reafirmou que não mediu esforços ao cumprimento de suas obrigações com o ensino e saúde, mesmo diante da frustração de suas receitas, sem deixar de assumir a dívida deixada pela gestão anterior – referente ao sobredito bloqueio; e, além disso, que pagou a integralidade do PASEP, FGTS, além da maioria dos meses de competência do INSS.

Ademais, destacou que há precedentes indicando que o tema não foi suficiente à rejeição das contas examinadas nesta E. Corte.

Enfim, pediu pelo provimento do apelo e consequente emissão de parecer favorável às contas de 2014.

O Pedido de Reexame foi interposto em 23.01.17 (fls. 498/521).

A Assessoria Técnica, fazendo realce ao excerto do r. voto atacado, anotou que não cabe falar de impacto do bloqueio no orçamento do Município e demais alegações nesse sentido, mas sim, das medias prévias que o Administrador deveria ter adotado para superar/atenuar a previsível situação decorrente do comprometimento do saldo financeiro por meio dos saques/bloqueios.

Ainda pelo setor de ATJ foi anotado que não acolhe a argumentação citando julgados desta Corte, porque diversos fatores servem de fundamento para a emissão das decisões – não cabendo comparar apenas decisões semelhantes, mas sua análise individual e peculiar, uma vez que podem existir elementos capazes de eliminar ou manter questões prejudiciais que influenciam no resultado final da análise.



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



Enfim, o setor se posicionou pelo não provimento do apelo, com aquiescência de sua i. Chefia (fls. 523/538).

O d. MPC registrou que os argumentos apresentados já foram rechaçados no r. voto proferido em Primeira Instância; ademais, que o parcelamento assinado é providência que não cumpre o princípio da anualidade; e, além disso, que conforme anotado pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa, o citado parcelamento foi rescindido por falta de pagamento, bem como não foi efetuado o recolhimento integral ao INSS e PASEP em 2015, sendo firmado em 2016 um novo acordo para quitação dos débitos.

Enfim, o *parquet* de Contas se posicionou pelo não provimento do apelo (fls. 539/540).

O Recorrente, por meio de seus ii. procuradores obteve vista dos autos (fls. 541/542); contudo, nada mais foi acrescido ao processo.

A matéria foi retirada da pauta dos trabalhos do E. Tribunal Pleno do dia 18.10.17, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno, com reinclusão automática.

A matéria constou da pauta dos trabalhos do E. Plenário em 25.10.17, ocasião em que o recurso interposto foi conhecido e proferi meu voto pelo não provimento do apelo.

Realizadas as discussões sobre o tema afeto à falta de recolhimento dos encargos sociais (outubro ao 13º salário – parte empregador), foi solicitada e deferida vista dos autos ao e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

É o relatório.

Contudo, antes de passar a palavra ao e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho e, reforçando meu voto pelo não provimento do Pedido de Reexame, ratifico minha posição pelos seguintes fundamentos.

A alegação principal do Recorrente se prende ao fato de que sofreu bloqueio repentino sobre suas finanças, em face de determinação judicial, em abril de 2014, desencadeando reflexos negativos na gestão fiscal.

Na verdade, houve cassação de liminar antes deferida e edição de sentença contrária aos interesses do Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Valor total dos bloqueios	
2014	R\$ 38.005.395,33
2015	R\$ 33.206.755,24
	R\$ 71.212.150,57

Valor dos encargos referentes ao INSS não pagos em 2014	
10/14	R\$ 2.372.398,24
11/14	R\$ 3.145.638,34
13/14	R\$ 2.016.764,01
	R\$ 7.534.800,59

Relembro que **o evento se deu em abril/14, ou seja, ainda no primeiro quadrimestre/14, com prazo razoável à edição de soluções que não viessem a comprometer o recolhimento dos encargos.**

Logo, invoco que não é sem razão que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a LDO contenha o Anexo de Riscos Fiscais, “*onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem*” (art. 4º, § 3º).

Portanto, a Origem deveria ter se acautelado da possibilidade da retenção mencionada e, o que é mais curioso, ao final da execução financeira do período obteve superávit de R\$ 5.324.155,68 – valor próximo àquele não recolhido, e que poderia ter solvido, em parte, a irregularidade agora em debate.

Feitas essas considerações pontuais ao caso concreto, acresço o seguinte.

De fato, o parcelamento de dívida – seja do RPPS ou do RGPS – por meio de instrumento próprio, constitui em novação⁵.

E, nesse sentido, é verdade que novos parâmetros estão sendo estabelecidos para o pagamento daquela dívida – ora, em até 200 meses, sob desconto das parcelas devidas do FPM.

Do mesmo modo, também é verdade – em exercício de analogia – que a edição de lei penal ou de execução penal posterior, mais benéfica, deverá favorecer ao réu – exatamente porque essa é a regra imposta pelo próprio Código Penal⁶.

Mas essas premissas, com a devida vênia, não valem ao caso em discussão.

⁵ Art. 360. Dá-se a novação:

I - quando o devedor contrai com o credor nova dívida para extinguir e substituir a anterior;

⁶ Art. 2º - Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória. ([Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984](#))

Parágrafo único - A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado. ([Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984](#))



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



Primeiro, porque o Governo Federal não abriu mão do débito existente; ao contrário, tal qual qualquer credor que sabe das dificuldades financeiras do devedor, apresentou condições mais favoráveis ao seu pagamento.

Também refoge à similitude coma lei penal porque não há perdão linear.

Ao contrário, o débito subsiste.

O exame afeto às contas não é sobre a legitimidade, legalidade, justiça ou perfeição do parcelamento.

Não, o que está em exame é a omissão do Administrador no recolhimento de tributo de natureza previdenciária – ao seu tempo, em absoluta conformidade com o princípio da anualidade.

Lembro que em razão de um fenômeno cronológico, as contas sob exame ou reexame – de 2014 e 2015 já estão encerradas; e a possibilidade de parcelamento somente veio a ser conhecida em 2017.

Aqui quero lembrar que, a rigor, o princípio da anualidade somente deixa de prevalecer – consoante se extrai da expressiva jurisprudência desta Corte, no caso da avaliação da aplicação das verbas do FUNDEB – exatamente porque a própria Lei 11494/07 permite sua aplicação até o final do 1º trimestre do exercício seguinte ao seu recebimento.

Relembro, inclusive, que esta E. Corte procede análise pontual sobre esse tema, avaliando situações onde o Prefeito que sucede na Prefeitura, tenha ou não recursos depositados em caixa, deixados pelo anterior, para o pagamento do saldo diferido.

Fora esse exemplo, dificilmente será encontrada jurisprudência expressiva que navegue contra o princípio da anualidade.

Pois bem, dito isso, o fato é que o Município deixou de cumprir os termos da Lei Fiscal, na medida em que não se socorreu dos termos que deveriam ter sido definidos na LDO ao contingenciamento de despesas.

Lembro que as despesas antes eleitas, em aprovação pela Câmara Legislativa e sob a supervisão da população, jamais poderiam incidir sobre os encargos sociais.

Ademais, a Administração Pública é permanente e não se esgota pela celebração do parcelamento.

Aqui há rolagem da dívida – sob acréscimos, exatamente porque não se honrou ao seu tempo, agregando-se os encargos decorrentes.



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



No caso, o parcelamento em nada aproveita à comunidade.

A partir do levantamento feito por SDG, pode ser observado que inúmeros Municípios vinculados ao RGPS, o valor ajustado é bastante superior à própria dívida contraída durante os exercícios sob exame.

No caso, refinanciamento da dívida com encargos pela Prefeitura de São Carlos, a teor da MP 778/17, atingiu R\$ 51 milhões.

Em comparativo significa dizer que esse montante é próximo ao volume de recursos aplicados no FUNDEB em 2014 (R\$ 55,585 mi); bem como, superior ao saldo da dívida com precatórios (R\$ 47,572 mi) e ao repasse feito ao Legislativo (R\$ 14,499 mi).

E, em linhas gerais sobre o tema, significa dizer que os Municípios estarão envolvidos nessa dívida por até 16 anos, ou 04 mandatos.

Se a Lei Fiscal contém mandamento implícito para que se elimine a dívida constituída e, invocando à analogia o art. 42 – proibindo que se deixe dívida de curto prazo ao Mandatário seguinte, aqui, a rigor, serão os próximos 04 Prefeitos que deverão assumir o encargo pela omissão praticada em 2014 e 2015.

Logo, não é o parcelamento que está em análise, mas a gestão do exercício, não cumprida a risca da LC 101/00.

Além disso, é muito importante observar que, a par do argumento geral de que a crise financeira influenciou na falta de recolhimento dos encargos, o fato é que me deparei – via de regra, com situações onde não houve queda da RCL; mas, ao contrário, havia orçamentos superestimados e alterações do programa inicial totalmente divorciados do desenvolvimento da arrecadação no período.

Houve situação, inclusive, em que o Município obteve superávit financeiro e, ainda assim, optou pelo não pagamento dos encargos, como forma de financiamento indireto e manutenção de caixa às suas necessidades.

De posse do quadro firmado por SDG, avaliando alguns dos Municípios pinçados, também não se pode escolher que o parcelamento vai imputar no aumento da dívida de longo prazo e, como sabido, há princípio fiscal ao seu limite – ou seja, em 120% da RCL (Resolução Senatorial 40/01).

Ora, o parcelamento reduz a capacidade dos Municípios em contrair investimentos visando atender às necessidades de sua população.

Depois, ainda dentro da argumentação de que o parcelamento – embora seja instrumental ao recebimento da dívida, mas em consequência dos atos omissivos ao exercício sob exame, quero fazer outra reflexão.



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



Conforme estabelece o art. 212 da CF/88:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I – (...)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

Significa dizer que o FPM compõe a cesta de impostos arrecadados e transferidos ao Município para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

O mesmo se diga em relação à saúde.

["ADCT da CF/88](#)

[Art. 77.](#)

(...)

"III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º." (AC)

Entretanto, em razão dos parcelamentos firmados – vinculando os pagamentos aos depósitos do FPM, significa dizer que os recursos transferidos ao Município serão apenas de cunho escritural.

E a obrigação constitucional à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como no financiamento das ações e serviços público da saúde deverão ser exigidas e realizadas sobre o montante escritural, e não ao transferido.

O que significa dizer que os futuros Prefeitos terão menos recursos em mãos, contudo, obrigação de aplicação mínima de recursos superior ao efetivamente recebido.

Penso que essas sejam, em análise preliminar, algumas das situações e dificuldades que deverão ser enfrentadas pelos Municípios, em razão dos atos omissivos ao recolhimento dos encargos.

Portanto, repito, não está em exame o parcelamento realizado, ou as suas consequências que poderão advir; o que se julga é a gestão anual encerrada em 2014 e 2015.



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



E, sabendo que a esta E.Corte se reserva a missão constitucional de emissão de parecer; e, que mesmo o julgamento do Legislativo pode sucumbir ao afastamento dos efeitos de inelegibilidade pelo Tribunal de Justiça Eleitoral – a teor da LC 64/90, quero pinçar decisão firmada pela Justiça especializada, no sentido de que a falta de recolhimento de encargos sociais e irregularidade insanável: - ***Ac.-TSE, de 19.8.2014, no RESpe nº 4366: o saneamento das irregularidades pelo TCE, em razão da quitação do débito, não tem o condão de assentar a boa-fé e a ausência de dolo.***

Aliás, o conteúdo dessa decisão está sob a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. ELEIÇÕES 2012. VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCE/ES. EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA E EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS PELO PODER LEGISLATIVO. ART. 29-A.

IRREGULARIDADES INSANÁVEIS QUE CONFIGURAM ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DO ART. 1, 1, G, DA LC Nº 64190. DESPROVIMENTO.

1.Nos termos da orientação fixada neste Tribunal, o não recolhimento de verbas previdenciárias e a extrapolação dos limites de gastos pelo Poder Legislativo Municipal previstos na Constituição Federal são irregularidades insanáveis que configuram atos dolosos de improbidade administrativa.

2.O saneamento do processo promovido pelo TCE com base na sua legislação específica, diante da quitação do débito, não tem o condão de assentar a boa-fé e a ausência de dolo por parte do recorrente, porquanto o dolo a se perquirir para a incidência da inelegibilidade por rejeição de contas se refere às condutas irregulares praticadas.

REspe no 43-66.2012.6.08.0039/ES 2

3. Recurso especial a que se nega provimento para manter o indeferimento do registro do candidato.

Sendo assim, a MP 778/17 não é a salvaguarda da gestão fiscal; muito ao contrário, apenas instrumento de recebimento de valores.

Em arremate, acredito que também seja importante destacar que o Novo Código de Processo Civil determina que a jurisprudência seja estável, íntegra e coerente.

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Essa ordem decorre que as relações jurídicas – presentes e futuras – devem se amoldar ao princípio constitucional da segurança jurídica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Sendo assim, reforço que a jurisprudência da Casa sempre caminhou no sentido de que os atos de gestão devem ser avaliados em razão do princípio da anualidade, sendo as correções posteriores, aferidas no exercício em que ocorreram.

De tal sorte, a Casa mantinha posicionamento de que a falta de recolhimento dos encargos sociais era ponto fulminante à rejeição das contas.

Nesse sentido, o Manual desta Corte, intitulado “O TRIBUNAL E A GESTÃO FINANCEIRA DOS PREFEITOS”, em meio ao capítulo sobre “AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL”, fez expresso destaque à “FALTA DE REPASSE PREVIDENCIÁRIO”, in verbis:

Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social – INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no caso do não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita (Lei nº. 9.983, de 2000).

Sabido e consabido que boa parte da dívida consolidada municipal tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo as de caráter previdenciário.

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

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

O fato é que esses encargos não recolhidos fazem sobrar dinheiro no caixa, apto a outras despesas.

Mas deve ser firmado com muita convicção que esse numerário, a rigor, não pertence ao Município – porque não é fruto de gestão responsável; é um financiamento inadequado de despesas.

Pensando nisso e, em razão das discussões travadas sobre o tema, avalio que boa parte dos gestores tenha se fiado na determinação desta Casa, especialmente, com o sacrifício de despesas à conta do determinado no art. 9º da LRF; ou mesmo, incorrendo em déficits, que agora podem, eventualmente levar à rejeição dos demonstrativos.

Nesse sentido, relevar as situações de rejeição de contas pelo cumprimento da Lei Fiscal ao âmbito do julgamento das Câmaras é, data máxima vênua, a desoneração da investidura constitucional que a Corte possui para a emissão de pareceres, uma vez que transfere ao Legislativo responsabilidade técnica que pertence ao Tribunal.



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



Aliás, decisões favoráveis ou desfavoráveis somente serão derrubadas mediante quorum especial (2/3 - art. 31 da CF/88).

Segundo Eduardo Juan Couture (jurista uruguaio), ***“Teu dever é lutar pelo Direito, mas se um dia encontrares o Direito em conflito com a Justiça, luta pela Justiça”.***

Ademais, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4657/42), antes denominada por LICC, bem expressa que

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Logo, considero que o exame das contas se prende à gestão do período – em face do princípio da anualidade; e aqui não pode ser considerados os atos praticados pela Administração em período posterior, cujas consequências somente serão conhecidas ao longo do tempo.

Nesse sentido, voto pelo NÃO PROVIMENTO DO APELO e consequente manutenção de parecer desfavorável sobre as contas.

É como

GCCCM/25



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



PEDIDO DE VISTA – DR DIMAS – SESSÃO DE 25/10/2017

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 25/10/2017

ITEM Nº 020

TC-000168/026/14

Município: São Carlos.

Prefeito(s): Paulo Roberto Altomani.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Paulo Roberto Altomani – Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 18-10-16, publicado no D.O.E. de 09-11-16.

Advogado(s): Adriana Albertino Rodrigues (OAB/SP nº 194.899), Francisco Antonio Miranda Rodriguez (OAB/SP nº 113.591), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Flávio Ulisses Mariúba de Oliveira (OAB/SP nº 199185) e outros.

Acompanha(m): TC-000168/126/14 e Expediente(s): TC-001248/013/13, TC-038417/026/15 e TC-008937/026/16.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: UR-13 – DSF-I.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Paulo Roberto Altomani - Prefeito Municipal de São Carlos, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 18.10.16⁷, à aprovação das contas do exercício de 2014.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face da falta de quitação regular dos encargos sociais do período.

Nesse sentido transcrevo excerto de interesse do r. voto proferido:

“VI – finalmente, passo à análise da situação capaz de inquinar as contas, motivando a sua rejeição.

Conforme instrução da matéria, o Município deixou de quitar parcelas junto ao INSS, pertinentes às competências de outubro, novembro e décimo terceiro salário/14.

A defesa, como visto, anotou que o Município havia contraído uma operação de crédito com a União e, tendo questionado judicialmente os valores de amortização da dívida, mantinha uma liminar que determinava pagamentos dentro do patamar que entendia devidos.

⁷ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 18.10.16, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora, Edgard Camargo Rodrigues – Presidente e Renato Martins Costa..



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



Ocorre, no entanto, em sentença de mérito, a liminar foi cassada e determinados os pagamentos originais estabelecidos na contratação – abril/14, situação que comprometeu o saldo financeiro por conta dos saques/bloqueios dessa decisão.

Documentos juntados pela própria defesa dão informações de que os débitos são em valores de R\$ 2.372.398,24 (10/14), R\$ 3.145.638,34 (11/14) e R\$ 2.016.764,01 (13/14) – nesse sentido, o valor não recolhido alcançou o montante de R\$ 7.534.800,59, com pedido de parcelamento junto à Receita Federal do Brasil em março/15, para quitação em 60 parcelas (fls. 133/141).

Feitas essas considerações, pondero que a E. Corte vem enfrentando situações em que os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para a deficiência de caixa enfrentada – seja pela falta de recolhimento das competências devidas, como é o caso presente, ou mesmo, através de compensação de valores – ainda que controversos - sem a homologação do órgão previdenciário ou antecipação de tutela concedida pelo Poder Judiciário.

Dessa feita, mesmo que a solução para quitação da dívida ora contraída tenha sido feita por meio de parcelamento do débito, o fato é que o Município se valeu de recursos antes destinados a despesa legal específica no período, disso criando dívida a ser solvida através do sacrifício de orçamentos futuros.

Cabe censura aos atos praticados, porque, se a LRF pretende o equilíbrio entre receitas e despesas – por meio de uma gestão transparente e planejada, bem como a diminuição do estoque da dívida constituída, no caso concreto, ao contrário, valores com destinação orçamentária específica foram utilizados em outras despesas, de natureza diversa, ao passo que a assinatura do instrumento de confissão de dívida impõe o prolongamento da quitação do tributo, afetando os próximos exercícios orçamentário-financeiros.

Interessante o argumento de que a Administração sofreu com a cassação da liminar, a qual se sustentava, obrigando à utilização dos saldos/bloqueio dos valores antes destinados ao pagamento dos encargos sociais.

Afasto as alegações de que houve surpresa e que os atos não foram praticados pelo Alcaide responsável pelas contas em apreço.

Digo isso em razão do princípio da continuidade da Administração Pública, segundo o qual, a gestão é contínua, independentemente de sua Chefia – não podendo ser personificada.

Ou seja, não se pode isolar responsabilidades, conquanto ao Administrador caibam as ações tendentes de imediato às correções necessárias.

Depois, o evento se deu em abril/14 (defesa à fl. 103), ou seja, ainda no primeiro quadrimestre/14, com prazo razoável à edição de soluções que não viessem a comprometer o recolhimento dos encargos.

E, como visto, muito embora tenha ocorrido déficit da execução orçamentária, o fato é que o Município experimentou expressivo aumento da receita corrente líquida (10,10%); e, ainda em favor das finanças, ao final do exercício apresentou superávit financeiro superior a R\$ 5,300 mi.



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



Também importante realçar que, em consulta aos arquivos desta E.Corte, observo que o Sr. Paulo Roberto Altomani já estava à frente do Executivo no exercício de 2013 (TC-1695/026/13); portanto, o planejamento expresso na LDO de 2014⁸ estava sob a sua responsabilidade.

Desse modo, rememoro que a Lei Fiscal é muito clara ao indicar que diante de eventual dificuldade de caixa, o Ente deve se valer do contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos e desembolso financeiro, na forma estabelecida junto à sua LDO⁹.

Ou seja, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal (tributária/previdenciária).

No que se refere ao precedente invocado – TC-3798/026/06, ao revés, há nítidas distinções entre os casos.

“A identificação da ratio decidendi – elemento normativo do precedente judicial – depende, também, necessariamente do exame do caso de que se originou: exame do problema e dos contextos fático e jurídico submetidos ao órgão jurisdicional. Esse é, fundamentalmente, o propósito do distinguishing (método de comparação entre o precedente e o caso concreto)”¹⁰.

Em outras palavras, não cabe utilizar o paradigma de forma indistinta, a despeito de que possa haver uma aproximação entre eles, quando algumas peculiaridades no caso em julgamento afastam a aplicação do precedente.

Naqueles autos foi anunciada a falta de recolhimento do INSS de abril/06 a setembro/06 e FGTS de maio/06 a setembro/06 – com bloqueio das contas bancárias por ação judicial; ainda, que os meses em aberto foram incluídos em parcelamento existente e os meses seguintes recolhidos normalmente.

Ocorre que aqueles autos abrigaram o exame das contas da Fundação Beneficente de Pedreira – FUNDEPE, em verdade, tratando-se do Hospital Municipal de Pedreira.

⁸ **ADCT da CF/88**

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II - à segurança e defesa nacional;

III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

⁹ **LRE**

Art. 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.

¹⁰ <http://www.frediedidier.com.br/editorial/editorial-161/> - consulta em 17.08.16



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Logo, considerando as deficiências do setor, inclusive, porque o Legislador Constitucional elevou a saúde a princípio constitucional sensível, há de se entender que características que envolvem a gestão das receitas e despesas, especialmente a urgência, necessidade e precariedade das unidades hospitalares – sobretudo as municipais, são abertamente diferentes da Administração Municipal.

Aliás, conforme pode ser observado daquele julgado, o hospital encontrava-se sob intervenção da Prefeitura Municipal – o que já indica a sua situação de dificuldades de gestão.

Depois, em especial, a notícia que se tem nestes autos é que a Prefeitura laborava sua gestão orçamentária e financeira detendo medida cautelar, precária, garantindo a redução dos pagamentos por conta de refinanciamento assinado anteriormente.

Logo, era de se esperar que tivesse formado fundo financeiro suficiente à cobertura de eventual revés judicial; ou, no mínimo, conforme já exposto, direcionado o contingenciamento de despesas, na forma estabelecida pelo Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

Sendo assim, em absoluto, a Municipalidade arriscava-se a submeter-se à revisão da decisão cautelar – como de fato ocorreu – sem se ter prevenido, desse modo agindo à margem da gestão transparente e responsável.

Por fim, penso que o domínio sobre Certificado de Regularidade Previdenciária não abona os atos do período, em franco prejuízo à gestão planejada e transparente.

Nesse sentido, considero que o ponto é suficiente, por si só, à condução de juízo pela rejeição das contas.

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de **SÃO CARLOS, exercício de 2014**, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.*

Importante destacar que a matéria foi levada, inicialmente, ao exame da E. Primeira Câmara em Sessão de 23.08.16 (fl.251), oportunidade em que foram dadas vistas regimentais ao e. Conselheiro Renato Martins Costa, vindo S.Exa. a acompanhar o voto proferido pela Relatora em Sessão de 18.10.16 (fls. 462/497).

Extraí-se do r. voto proferido por S. Exa. que a dívida contraída em 2014, em montante de R\$ 7.534.800,59, representou 4,5 dias de arrecadação da RCL (R\$ 604.311.146,22) do Município, o que poderia ensejar a relevação do desacerto financeiro ocorrido; no entanto, detectou, ao confrontar as informações sobre as contas de 2015, que o parcelamento não foi honrado pela Municipalidade – segundo Fiscalização, encontrando-se rescindido por falta de pagamento de mais de 03 parcelas, havendo notícias de que novo instrumento de dívida foi firmado somente em 2016; e, ademais, que naquele ano a Origem não efetuou o recolhimento integral da contribuição previdenciária patronal e do PASEP.



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



O r. parecer foi publicado em 09.11.16 – quarta-feira (fls. 496/497).

Nas razões de seu apelo disse que as contas reúnem condições de aprovação, porque a falha suscitada relativa aos encargos não pode impedir a emissão de parecer favorável, devendo ser considerado que, além da situação excepcional vivenciada pelo Município, a questão foi regularizada através de parcelamento.

Afirmou que os esforços empreendidos fizeram que, mesmo diante de situações alheias à sua vontade, que o Município não deixasse de atender aos percentuais de aplicação na saúde e na educação; e, desse modo, sendo dado pleno atendimento aos aspectos de fundamental relevância no contexto das contas.

Desse modo, lembrou os percentuais aplicados no período e, inclusive, sobre a opinião externada pela ATJ em favor das contas.

Articulou que, embora haja censura à falta de recolhimento dos encargos nos meses de outubro/dezembro e 13º salário/14, o fato não ocorreu durante o período de 2013 e até o mês de setembro/14 – fruto de uma situação excepcional.

Relembrou, dessa feita, que a Prefeitura teve o bloqueio de suas contas pelo Poder Judiciário para pagamento de outras dívidas; portanto, o Município não mediu esforços para honrar os encargos no exercício em exame, mas a queda de uma liminar (Processo nº 2006.34.00.027961-0 – em abril/14, desencadeou reflexos negativos nas finanças; ainda, que tal situação foi gerada pela Administração anterior.

Pronunciou que o bloqueio repentino impactou negativamente as finanças, conforme estudo que elaborado pela Diretora do Departamento de Planejamento e Orçamento da Prefeitura.

Do resumo desse trabalho especificou o seguinte:

Valor total dos bloqueios	
2014	R\$ 38.005.395,33
2015	R\$ 33.206.755,24
	R\$ 71.212.150,57

Valor dos encargos referentes ao INSS não pagos em 2014	
10/14	R\$ 2.372.398,24
11/14	R\$ 3.145.638,34
13/14	R\$ 2.016.764,01
	R\$ 7.534.800,59

Também anotou que em 21.08.15 houve uma conciliação, restando consignado que a União cumprisse a sentença proferida em 29.06.15, constando a diminuição do valor a ser cobrado do Município; registrou que os valores cobrados a maior no período de 29.06.15 a 21.08.15, totalizando a importância de R\$



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



6.542.452,70 foram devolvidos ao Município e abatidos do montante sacado em 2015, verificando a adoção de medidas judiciais, inclusive, objetivando amenizar os infortúnios do bloqueio gerado por gestão passada.

Trouxe quadros sobre a representatividade dos bloqueios sobre o orçamento previsto e executado, custeio, investimento, folha de pagamentos; e, ainda, mediante quadro, indicou os valores sacados mensalmente, que foram de 01/06/14 a 01/08/15, os quais, excluída a devolução mencionada, atingiram R\$ 71.212.150,57.

Enfim, disse que a questão pertinente ao aludido bloqueio não pode ser desprezada na apreciação das contas do período, não podendo a Gestão ser penalizada com a rejeição dos demonstrativos por ato da Administração anterior.

Repisou razões sobre o julgamento das contas da Fundação Beneficente de Pedreira, onde a Prefeitura é interventora (TC-3798/026/09), levado a efeito em 02.12.14, e aprovadas diante de uma condição excepcional, quando a entidade deixou de recolher os encargos – INSS e FGTS, tendo suas contas bloqueadas para o pagamento de outras dívidas.

Diferentemente dos motivos expostos na r. decisão combatida, entende que o caso pode ser aplicado aqui por dois motivos: porque a Prefeitura teve suas contas bloqueadas judicialmente e porque o Executivo também tem o dever de atender serviços essenciais.

Reafirmou que não mediu esforços ao cumprimento de suas obrigações com o ensino e saúde, mesmo diante da frustração de suas receitas, sem deixar de assumir a dívida deixada pela gestão anterior – referente ao sobredito bloqueio; e, além disso, que pagou a integralidade do PASEP, FGTS, além da maioria dos meses de competência do INSS.

Ademais, destacou que há precedentes indicando que o tema não foi suficiente à rejeição das contas examinadas nesta E. Corte.

Enfim, pediu pelo provimento do apelo e consequente emissão de parecer favorável às contas de 2014.

O Pedido de Reexame foi interposto em 23.01.17 (fls. 498/521).

A Assessoria Técnica, fazendo realce ao excerto do r. voto atacado, anotou que não cabe falar de impacto do bloqueio no orçamento do Município e demais alegações nesse sentido, mas sim, das medias prévias que o Administrador deveria ter adotado para superar/atenuar a previsível situação decorrente do comprometimento do saldo financeiro por meio dos saques/bloqueios.

Ainda pelo setor de ATJ foi anotado que não acolhe a argumentação citando julgados desta Corte, porque diversos fatores servem de fundamento para a emissão das decisões – não cabendo comparar apenas decisões



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



semelhantes, mas sua análise individual e peculiar, uma vez que podem existir elementos capazes de eliminar ou manter questões prejudiciais que influenciam no resultado final da análise.

Enfim, o setor se posicionou pelo não provimento do apelo, com aquiescência de sua i. Chefia (fls. 523/538).

O d. MPC registrou que os argumentos apresentados já foram rechaçados no r. voto proferido em Primeira Instância; ademais, que o parcelamento assinado é providência que não cumpre o princípio da anualidade; e, além disso, que conforme anotado pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa, o citado parcelamento foi rescindido por falta de pagamento, bem como não foi efetuado o recolhimento integral ao INSS e PASEP em 2015, sendo firmado em 2016 um novo acordo para quitação dos débitos.

Enfim, o *parquet* de Contas se posicionou pelo não provimento do apelo (fls. 539/540).

O Recorrente, por meio de seus ii. procuradores obteve vista dos autos (fls. 541/542); contudo, nada mais foi acrescido ao processo.

A matéria foi retirada da pauta dos trabalhos do E. Tribunal Pleno do dia 18.10.17, nos termos do art. 105, I, do Regimento Interno, com reinclusão automática.

É o relatório.

GCCCM/25



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



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 25/10/2017

ITEM 020

Processo: TC-168/026/14

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

Responsável: Paulo Roberto Altomani – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.14

Assunto: Contas anuais do exercício de 2014

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procuradores: Adriana Albertino Rodrigues – OAB/SP 194.899, Francisco Antonio Miranda Rodrigues – OAB/SP 113.191, Marcelo Palavéri – OAB/SP 114.164, Flávia Maria Palavéri – OAB/SP 137.889

Aplicação total no ensino	26,63% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	99,82% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,07% -
Investimento total na saúde	22,54% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	4,13% (máximo 6%)
Gastos com pessoal	51,22% (máximo 54%) – limite de alerta
Remuneração agentes políticos	Relevado
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Déficit 9,06% (R\$ 48.899.166,54)
Resultado financeiro	Positivo R\$ 5.324.155,68

i-EGM	C	Baixo nível de adequação
-------	---	--------------------------

Porte Grande

Região Administrativa Central

Quantidade de habitantes 230.890

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso é adequado, além disso, foi interposto por parte legítima.



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



Igualmente guarda tempestividade como condição de admissibilidade, tendo em vista a previsão da contagem em dias úteis pelo novo CPC, feriado consagrado ao “Dia da República” e o disposto no ATO GP nº 15/16, que suspendeu os prazos processuais nesta Casa entre 20.12.16 e 20.01.17¹¹ (publicação do r. parecer em 09.11.16 / interposição do apelo em 23.01.17).

Presentes as condições de admissibilidade, conheço do apelo interposto.

Mérito

Conforme relatado a razão que fundamentou a rejeição das contas foi a falta de recolhimento dos encargos sociais pertinentes ao INSS, relativos à competência dos meses de outubro, novembro e 13º salário – parte empregador, em montante de R\$ 7.534.800,59.

Os argumentos principais expostos nas razões de recurso estão presos ao cumprimento dos demais índices avaliados por esta E. Corte, o bloqueio financeiro pela queda de liminar em situação decorrente de atos da Administração anterior e, também, em precedentes suscitados em favor da situação verificada.

Compreendo que as razões apresentadas já foram sopesadas em Primeira Instância, não comportando, agora, avaliação favorável às contas.

Conforme já exposto naquela ocasião, o Município havia contratado operação de crédito com a União e, tendo questionado judicialmente os valores de amortização da dívida, mantinha uma liminar que determinava pagamentos dentro do patamar que entendia devidos.

Contudo, em sentença de mérito, houve cassação da liminar e determinados os pagamentos originais estabelecidos na contratação – em abril/14, situação, como afirmado pelo Recorrente, que comprometeu o saldo financeiro por conta dos saques/bloqueios decorrentes dessa r. decisão.

Assim, o evento se deu em abril/14, ou seja, ainda no primeiro quadrimestre/14, com prazo razoável à edição de soluções que não viessem a comprometer o recolhimento dos encargos.

¹¹ ATO GP Nº 15/2016

“Artigo 1º - Ficarão suspensos o expediente nas dependências do Tribunal, em virtude de recesso, no período de 22/12/2016 a 06/01/2017, conforme deliberado no artigo 3º do Ato GP nº 03/2016, publicado no DOE de 02/02/2016.

Artigo 2º - Para fins de manutenção técnica programada, o Sistema de Processo Eletrônico estará indisponível das 17h do dia 21/12/2016 às 8h do dia 09/01/2017.

Artigo 3º - Na conformidade do artigo 220 do novo Código de Processo Civil, combinado com o artigo 116 da Lei Orgânica deste Tribunal, estarão suspensos os prazos processuais no período de 20/12/2016 a 20/01/2017, retomando-se sua fruição no dia 23/01/2017, excetuados aqueles referentes a processos que versem sobre exame prévio de edital, cujos prazos ficarão suspensos somente de 22/12/2016 a 06/01/2017, com retomada a partir de 09/01/2017”.

República no doe de 02/12/2016



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



E, a bem da verdade, não é sem razão que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a LDO contenha o Anexo de Riscos Fiscais, *“onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”* (art. 4º, § 3º).

Isso porque, se “a gestão fiscal responsável pressupõe a ação planejada e transparente, que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas” (art. 1º, § 1º), conhecendo-se a existência e possibilidade de queda da liminar, o programa orçamentário elaborado já deveria conter as soluções pertinentes a eventual infortúnio judicial.

Ademais, a Lei Fiscal é muito clara ao indicar que diante de eventual dificuldade de caixa, o Ente deve se valer do contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos e desembolso financeiro, na forma estabelecida junto à sua LDO¹².

Em outras palavras, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal (tributária/previdenciária).

Em função dessas premissas foi ressaltado no r. parecer combatido que, não obstante o princípio da continuidade da Administração, que o Recorrente Sr. Paulo Roberto Altomani já estava à frente do Executivo no exercício de 2013; portanto, o planejamento expresso na LDO de 2014 estava sob a sua responsabilidade.

Interessante observar do r. voto de S.Exa. Conselheiro Renato Martins Costa, ao acompanhar o voto desta Relatora, expressou que o Município procedeu o parcelamento dos débitos – o qual não foi honrado, sendo rescindido por falta de pagamento de mais de 03 parcelas, havendo outro termo firmado em 2016.

Acresço que informações prestadas pela SDG aos Gabinetes dos Conselheiros a respeito do parcelamento de débitos previdenciários dão conta de que o Município de São Carlos anuiu aos termos da MP 778/17, em ajuste no montante de R\$ 51.000.000,00 (cinquenta e um milhões de reais), para pagamento em 200 (duzentas parcelas).

Como visto a falta de recolhimento dos encargos do período – somado eventualmente a outros posteriores, desaguou em expressiva dívida contraída com a União.

¹² **LRF**

Art. 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.



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



Já considerava o valor original não quitado em 2014 bastante elevado, porque representava 1,25% da RCL (R\$ 604.311.146,22) e 2,43% dos gastos com pessoal (R\$ 309.526.339,94).

Mas agora há de ser salientado que o montante contratado, por conta da MP 778/17, apresenta proporção destacada, uma vez que representa 8,44% da RCL do período e 16,48% de toda a despesa lançada à conta do pessoal.

Também em comparativo, chamo a atenção de que o valor ora contratado aproximou-se de todo o investimento do período com recursos do FUNDEB (R\$ 55.585.279,16) e à dívida de curto prazo ajustada (R\$ 53.567.018,63); vindo a superar o montante de transferência à Câmara Municipal (R\$ 14.488.495,98) e aos recebimentos da dívida ativa (R\$ 26.861.670,96).

Sendo assim, verifica-se que o parcelamento pela mencionado pela defesa não foi realizado propriamente sob a égide da MP 778/17 – conquanto a norma em destaque somente viesse a ser editada em 16.05.17.

Lembro que a MP abrange débitos vencidos até 30.04.17, contribuições incidentes sobre o 13º salário, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não quitado.

Desse modo o REFIS se explica porque a nova regra permitiu a consolidação de dívidas e parcelamentos vencidos até então, não integralmente quitados, mediante retenção correspondente junto ao Fundo de Participação dos Municípios – FPE.

E, voltando ao cotejo da dimensão dos valores, se já era expressivo, agora ainda mais o total ajustado com a Secretaria de Receita Federal, não representando qualquer investimento em favor da coletividade local.

Lembro que até então, a jurisprudência da Corte seguiu firme no sentido de que o ponto seria relevante à rejeição dos demonstrativos; e, do mesmo modo, não vejo como abonar os atos praticados, nem pelo parcelamento feito em face da MP 778/17.

Reafirmo que não cabe ao Gestor a escolha de quais despesas não poderão ser quitadas frente à falta de realização de receitas e/ou alteração das perspectivas de custeio/investimento, porque antes as prioridades deverão ter sido indicadas junto à LDO, a qual, absolutamente não poderia determinar o corte de encargos sociais.

Aqui o Gestor se obriga aos ditames da LDO, no roteiro de contingenciamentos traçados pela Câmara Municipal, em cumprimento do princípio da legalidade estrita, imposta à Administração Pública pelo art. 37, caput, da CF/88.



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



Acresço que a teor do art. 160 da CF/88, o Município, em verdade, se obrigava ao refinanciamento da dívida, inclusive, para que não viesse a ter o FPM bloqueado de ofício pela União.

Em outras palavras, a Administração não fez nenhum ato de gestão positivo em favor do ano já encerrado, ao contrário, apenas cumpriu mister próprio para regularização da pendência, sob pena de maior gravame.

Não há como elevar o ato de aderência ao REFIS ao ponto de abonar ações prejudiciais praticados no passado em detrimento do interesse público primário (comunidade) e da própria Administração.

Reforço que o exame das contas se prende à análise do seu conjunto, sob a égide Lei de Responsabilidade Fiscal, que possui – mediante imposição da própria CF/88, “status” de Lei Complementar – onde se descreve dentre os seus princípios mais caros o planejamento e a transparência.

Portanto, a falta de recolhimento dos encargos sociais, visando a manutenção de recursos financeiros para fazer frente a gastos imediatos de natureza diversa, ou mesmo para suprimir a situação destacada pelo bloqueio/saques de recursos financeiros, desafia ao princípio constitucional da legalidade e os princípios fiscais em comento.

Aliás, a falta de recolhimento dos encargos sociais – seja por entidades de direito público ou privado, em muito contribui para a severa crise da previdência – o que também torna desconfortável a relevação dos atos praticados.

E, a bem da verdade, deve ser considerado que o parcelamento realizado – com lastro na norma anterior ou agora pela Medida Provisória nº 778/17 não abona ou releva a falta de recolhimento dos encargos devidos e menos ainda os atos de gestão praticados ao seu tempo.

Antes traz em si um mecanismo de cobrança administrativa, facilitador do recebimento dos valores devidos – em linhas gerais, pela extensão ou aumento no prazo até então praticado para a recuperação dos valores devidos.

É nítido que a medida tem caráter instrumental, inclusive, visando afastar-se das conhecidas dificuldades enfrentadas em eventual cobrança forçada junto ao Poder Judiciário.

Portanto, não se abona aqui os atos praticados – omissivos à obrigação legal, ao contrário, estabelece-se um mecanismo de recuperação, a *posteriori*, dos créditos devidos e não recolhidos à época própria.

Sem dúvida menos gravosa do que a retenção imediata e integral do FPM e essa é a essência da MP 778/17 – não a absolvição da dívida ou abono dos atos omissivos.



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



Com efeito, penso que o parcelamento em si, mesmo que autorizado de forma genérica, não constitui em perdão linear – porque, se assim o fosse, haveria conflito insolúvel com as regras estabelecidas à gestão transparente e responsável, destacados em Lei Complementar.

E, aceitar que a falta de recolhimento ao INSS possa ser relevado, suprimindo falha na gestão orçamentária e financeira do período sob exame – nessas condições, significaria estabelecer severa distinção, um desnivelamento, em detrimento dos Municípios que se obrigaram ao cumprimento da regra geral.

Ou seja, se constituiria um padrão de desalinho com os Municípios que, ao rigor da Lei Complementar 101/00, buscaram na LDO a solução para eventual descompasso da receita prevista e a sua realização, sacrificando despesas e investimentos pelo cumprimento da vontade imposta pelo Legislativo.

Também há de ser ponderado que tendo os atos sido praticados em 2014, ou em 2015, se agora forem abonados pela assinatura de ajuste baseado em norma editada em 2017, igualmente constituiria um passe livre à Administração, na prática de atos atentatórios à gestão fiscal responsável, na esperança de que novel diploma pudesse vir a desconsiderá-los.

E o que dizer de situações já consolidadas, ou seja, contas rejeitadas em definitivo por essa anomalia, impossíveis de serem alcançadas pela indigitada Medida Provisória? Em tais casos estaríamos perpetrando tratamentos distintos para situações exatamente iguais.

Ademais, penso que o endividamento do Município é sempre prejudicial, na medida em que haverá sacrifício orçamentário e financeiro dos próximos exercícios, sem olvidar da crescente necessidade da ampliação e manutenção de políticas públicas próprias ao atendimento das demandas da coletividade – especialmente pelo empoderamento dos direitos sociais, a exemplo da saúde, ensino, segurança e tantas outras áreas, que a rigor, devem ser fomentadas pelo ingresso de receitas transferidas do FPM.

Portanto, não se extrai do parcelamento, a impropriedade dos atos praticados ou o prejuízo que impõe à gestão dos próximos orçamentos.

Logo, em face dos preceitos expostos na Lei Fiscal, o Município deveria ter se acautelado da eventual - e posterior concreta – queda da liminar, antevendo seus efeitos e providenciando ajustes nos moldes expressos na LDO.

E, do mesmo modo, não se abona os atos omissivos ou comissivos pela realização de parcelamento, ainda que sob a égide da MP 778/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No mais, quanto ao precedente invocado, reforço o que já foi exposto no r. voto proferido em Primeira Instância, porquanto há nítida distinção (distinguishing), uma vez que se tratava de contas de Hospital Municipal sob intervenção da Prefeitura, responsável pelo atendimento e manutenção dos serviços de saúde no Município, com poucas alternativas de corte de despesas e – naturalmente, em razão de sua roupagem jurídica, sem as mesmas características, obrigações e normas de natureza fiscal incidentes que cercam os atos de gestão em exame.

Nesse sentido foi destacado em Primeiro Grau que:

“Logo, considerando as deficiências do setor, inclusive, porque o Legislador Constitucional elevou a saúde a princípio constitucional sensível, há de se entender que características que envolvem a gestão das receitas e despesas, especialmente a urgência, necessidade e precariedade das unidades hospitalares – sobretudo as municipais, são abertamente diferentes da Administração Municipal.

Aliás, conforme pode ser observado daquele julgado, o hospital encontrava-se sob intervenção da Prefeitura Municipal – o que já indica a sua situação de dificuldades de gestão”.

Aqui, ao contrário, a Prefeitura não tomou cautela necessária à possibilidade de cassação da liminar que reduzia os encargos de pagamentos sobre dívida contraída; quando era de se esperar que tivesse formado fundo financeiro suficiente à cobertura de eventual revés judicial ou, no mínimo, conforme já exposto, direcionado o contingenciamento de despesas, na forma estabelecida pelo Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

Reforço que a Municipalidade arriscava-se a submeter-se à revisão da decisão cautelar – como de fato ocorreu – sem se ter prevenido, desse modo agindo à margem da gestão transparente e responsável.

Os demais precedentes invocados, a rigor, guardam especificidades que não se integram perfeitamente aos fatos absorvidos no conhecimento da matéria aqui em juízo.

Realço que, ao contrário, em recente Sessão Plenária, realizada em 04.10.17, foi decidido pela rejeição de contas que apresentavam falta de recolhimento de encargos sociais, ainda que tenham sido realizados parcelamentos dos débitos (TC-209/026/14 e TC-609/026/14)

De todo o exposto, voto pela NEGATIVA DE PROVIMENTO do Pedido de Reexame interposto, a fim de manter o juízo desfavorável antes emitido sobre as contas de 2014 da Municipalidade de SÃO CARLOS.

É como voto.