



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



11-04-18

SEB

=====

48 TC-002312/026/15

Município: Cândido Mota.

Prefeito(s): Zacharias Jabur.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Zacharias Jabur – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 30-05-17, publicado no D.O.E. de 23-06-17.

Advogado(s): Eduardo Begosso Russo (OAB/SP nº 109.208), José Benedito Chiqueto (OAB/SP nº 149.159), João Carlos Gonçalves Filho (OAB/SP nº 77.927), Tatiane Ramirez Maia (OAB/SP nº 280.643) e outros.

Acompanha(m): TC-002312/126/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-4 – DSF-II.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **ZACHARIAS JABUR, EX-PREFEITO**, contra acórdão da C. Primeira Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CÂNDIDO MOTA**, relativas ao exercício de 2015.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) A ausência de rigoroso acompanhamento da Gestão Orçamentária e Financeira, ferindo o disposto no artigo 1º, § 1º da LRF, em razão da existência de déficits orçamentário de 6,76%, não amparado em superávit de exercício anterior, e financeiro de R\$ 6.660.700,77;

b) Abertura de créditos adicionais sem o devido respaldo, contrariando o disposto no artigo 43, incisos I e II, da Lei Federal nº 4.320/64;

c) Ausência de recolhimento dos aportes para a cobertura do déficit atuarial do Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Cândido Mota;

¹ Prolatado em sessão de 30-05-17, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Presidente e Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Cristiana de Castro Moraes.



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



d) Pagamento parcial de precatórios².

1.2 Inconformado, o **Recorrente** (fls. 189/217), em relação ao **resultado orçamentário** (fls. 192/202), alegou que foi decorrente da inadimplência de contribuintes em relação ao pagamento dos tributos municipais inscritos em dívida ativa no exercício de 2015 (*no montante de R\$ 842.989,49*), da queda real da receita arrecadada em 2015, em comparação ao exercício anterior³ e pelos atrasos nos repasses de recursos oriundos de termos de convênios firmados com os Governos Estadual e Federal, para a execução de obras e serviços.

Quanto aos convênios, sustentou que os recursos não foram repassados ao Município de Cândido Mota, nos prazos e valores avençados, apesar das despesas terem sido contratadas e empenhadas conforme demonstrado a seguir:

Convênio firmado em abril/2014 com a Secretaria Estadual da Educação, no valor de R\$ 1.801.009,69	
Valor total Empenhado	R\$ 1.578.472,90
(-) Valores pagos pela Prefeitura até 31-12-15	(R\$ 401.276,56)
Saldo inscrito em Restos a Pagar	R\$ 1.177.196,34
Saldo aguardando repasse ⁴	R\$ 1.227.961,15
Convênio firmado em 2014 com o Ministério da Educação, no valor de R\$ 3.465.675,80	
Valor total Empenhado	R\$ 3.464.178,68
(-) Valores pagos pela Prefeitura até 31-12-15	(R\$ 716.897,94)
Saldo inscrito em Restos a Pagar	R\$ 2.747.280,84
Saldo aguardando repasse ⁵	R\$ 2.772.540,64
Convênio firmado em 2014 com o Ministério da Saúde, no valor de R\$ 3.147.535,92	
Valor Total Empenhado	R\$ 2.785.015,90
(-) Valores pagos pela Prefeitura até 31-12-15	(R\$ 465.371,19)
Saldo inscrito em Restos a Pagar	R\$ 2.319.644,71

² Valor constante no Mapa Orçamentário para pagamento em 2015: R\$ 69.023,41. Pagamento efetuado: R\$ 57.473,74. Diferença apurada: R\$ 11.549,67 (fl. 23).

³ No valor de R\$ 6.384.411,20, considerando a variação inflacionária no período de 10,6735%.

⁴ Valor total repassado até 2015: R\$ 573.048,54 (2014 - R\$ 245.592,23 e 2015 - R\$ 327.456,31).
Valor total do convênio: R\$ 1.801.009,69 – valor repassado até 2015: R\$ 573.048,54 =
R\$ 1.227.961,15 (valor a ser repassado).

⁵ Valor total repassado até 2015: R\$ 693.135,16 (em 2014).
Valor total do convênio: R\$ 3.465.675,80 – valor repassado até 2015: R\$ 693.135,16 =
R\$ 2.772.540,64 (valor a ser repassado).



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



Saldo aguardando repasse ⁶	R\$2.518.028,74
Saldo total inscrito em restos a pagar	R\$6.244.121,89

Dessa forma, pugna pelo reconhecimento desta Corte de Contas quanto aos aspectos retro mencionados no sentido de que o resultado orçamentário relativo ao exercício de 2015 seja considerado como superavitário em R\$ 8.763.617,87⁷.

Com relação aos precatórios, sustentou que o Município possuía um único precatório a ser quitado em 2015, conforme consta no Mapa de Precatórios (*Processo nº 005486-48-2010-8-26-0120 - fl. 44 do Anexo*). A Prefeitura então efetuou o pagamento do valor que entendia ser o correto.

Em 03-09-2015, o E. Desembargador Aliende Ribeiro, Coordenador do DEPRE/TJSP, determinou que o processo fosse considerado quitado (*fl. 332*). Como não houve questionamento por parte da credora quanto ao valor pago, o feito foi julgado extinto em 16-03-2017 (*fl. 341*).

Com relação aos recolhimentos parciais do aporte destinado à cobertura do déficit atuarial do Fundo de Previdência, argumentou que os recolhimentos não foram realizados em razão de que no período a Prefeitura estava renegociando a dívida, mediante dação em pagamento de diversos bens patrimoniais do município.

Ressaltou também que o Município, durante sua gestão, possuía o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP⁸, o que

⁶ Valor total repassado até 2015: R\$ 629.507,18 (em 2015).
Valor total do convênio: R\$ 3.147.535,92 – valor repassado até 2015: R\$ 629.507,18= **R\$ 2.518.028,74 (valor a ser repassado)**.

⁷

Déficit apurado pela Fiscalização	(R\$ 4.707.904,71)
Inadimplência da Dívida Ativa Inscrita em 2015	R\$ 842.989,49
Queda efetiva na arrecadação da RCL de 2015 em relação a 2014	R\$ 6.384.411,20
Restos a pagar de Convênios cujos recursos não foram integralmente repassados até 31-12-15	R\$ 6.244.121,89
Superávit real apurado em 31-12-15	R\$ 8.763.617,87

⁸ Certificado de Regularidade Previdenciária nº 986301-128496, expedido em 31-12-14, com validade até 29-06-15.



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



demonstra que nesse período não existiam quaisquer irregularidades entre o Município de Cândido Mota e o Instituto de Previdência, relativamente ao recolhimento de encargos.

Destacou que o montante não empenhado, de R\$ 1.271.515,70, foi registrado no Balanço Patrimonial do exercício de 2015, no grupo Passivo Circulante demonstrando que ex-prefeito não se utilizou de subterfúgio com a finalidade de mascarar a real situação econômica e financeira do Município.

Acostou aos autos cópia completa do Processo Administrativo que teve por objetivo a dação em pagamento de bens de propriedade do Município de Cândido Mota em favor do Fundo de Previdência Municipal (*Candido Mota Prev*) para amortização do déficit atuarial, na forma do previsto pela legislação vigente, ressaltando que as contribuições deixaram de ser recolhidas apenas após a aprovação da referida dação pelo Conselho Administrativo e da Diretoria Executiva do Cândido Mota Prev.

1.3 Instada (fl. 573), a **Assessoria Técnica** assim oficiou nos autos:
A **Unidade de Economia** (fls. 574/577) manifestou-se pelo **não provimento** do pedido de reexame.

Quanto ao déficit orçamentário, discordou dos argumentos ofertados pelo Recorrente quanto à queda de arrecadação uma vez que restou demonstrado nos autos que houve aumento na arrecadação em relação ao exercício de 2014.

No que se refere aos termos de convênio, entendeu que houve repasse a menor pelos Órgãos Concessores, no montante de R\$ 626.582,20, que representa 13,31% do déficit orçamentário (R\$ 4.707.904,71) e 9,41% do déficit financeiro (R\$ 6.660.700,77), em patamares ínfimos, não tendo força para alterar os resultados encontrados.

Da mesma forma, não acolheu as razões apresentadas pelo Recorrente com relação aos precatórios e encargos.

A **Unidade Jurídica** (fls. 578/579) acompanhou o entendimento

Certificado de Regularidade Previdenciária nº 986301-133560, expedido em 03-03-15, com validade até 09-01-16.

Certificado de Regularidade Previdenciária nº 986301-139604, expedido em 03-03-16, com validade até 31-08-16.



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



da Unidade de Economia e opinou pela **improcedência** do pedido de reexame tendo em vista que as razões recursais não afastaram as impropriedades abordadas no voto combatido, remanescendo, por consequência, inalterado o panorama processual.

A **Chefia do Órgão** (fl.580) concluiu pelo **conhecimento e não provimento** do pedido de reexame

1.4 O **Ministério Público de Contas** (fls.581/585) posicionou-se pelo **conhecimento** e pelo **provimento parcial** do pedido de reexame para o fim de excluir o apontamento referente à insuficiente quitação de precatórios, mantendo-se, pelos demais fundamentos, o parecer desfavorável.

No que se refere aos resultados apurados, ressaltou que os argumentos apresentados pelo Recorrente não devem prosperar, pois, na verdade, a inadimplência da dívida ativa resultou em diminuição do montante real, se considerados os efeitos inflacionários⁹. Já quanto à arrecadação, sustentou que houve, de fato, excesso nominal de arrecadação de R\$ 399.797,56.

Relativamente aos convênios, acompanhou o entendimento da ATJ no sentido de que os repasses a menor representaram 13,31% do déficit orçamentário e 9,41% do déficit financeiro, ou seja, não possuem força suficiente para impactar as contas, conforme alegado pelo Recorrente.

Quanto aos encargos sociais, asseverou que não se pode concluir que a existência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), por si só, demonstra que não há quaisquer irregularidades em relação ao recolhimento de encargos. Observou que ao final de 2015, ainda estava em vigor o CRP emitido em 13-07-15, com validade até 09-01-16, e as referidas inadimplências ocorreu nas competências de 11/2015 a 13/2015. Assim, após 09-01-16, o Município ficou sem CRP, situação que foi regularizada com a edição da Lei Municipal nº 2.425 de 28-01-16, sendo que um novo CRP só foi emitido em 03-03-16.

Referentemente aos Precatórios, concluiu o ponto merece ser afastado, diante dos documentos e justificativas acostados em sede

⁹ O índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA), apurado pelo IBGE foi de 10,67% em 2015.



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



recursal.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 23-06-17 (fl. 188), de sorte que o recurso interposto em 02-08-17 (fls. 189/217) é tempestivo.

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

3. VOTO – MÉRITO

3.1 As razões recursais são plausíveis e comportam acolhimento. Com relação aos resultados apurados, a documentação trazida em sede recursal demonstra que o Município de Cândido Mota empenhou despesas em 2015 decorrentes de Convênio firmado com o Ministério da Educação¹⁰ cujos valores não ingressaram integralmente no exercício.

O montante dos recursos repassados ao Município, da ordem de R\$ 752.643,00¹¹, já considerados os rendimentos de aplicação financeira, foi suficiente para cobrir apenas 21,14% do total empenhado no exercício de 2015 (R\$ 3.560.595,64¹²).

Convém informar que, no exercício de 2015, não houve repasse do Governo Federal, conforme documentos acostados às fls.

¹⁰ Termo de Compromisso PAR nº 31456. Construção de escola de 12 salas, projeto FNDE no bairro Vila São Judas Tadeu - Rua Assad Chadi (fls. 261/264).

¹¹ Valor repassado em 2014: R\$ 693.135,16. Rendimentos de aplicação financeira (2014 e 2015): R\$ 59.507,84 (fls. 268/270).

¹² Nota de empenho nº 1040/2015 de 10-02-2015, valor R\$ 3.464.178,68 (fl. 257) e nota de empenho nº 7826/2015 de 01-09-2015, valor R\$ 96.416,96 (fls. 265/266 e 586).



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



269/270 (informação confirmada por minha Assessoria no Sistema AUDESP¹³ fls. 587/589).

Assim, se o valor total programado tivesse efetivamente ingressado nos cofres municipais em 2015, o déficit orçamentário seria de 2,67%¹⁴ do total arrecadado, em patamar aceitável por esta Casa consoante jurisprudência já pacificada.

Sobre esse assunto, importante ressaltar que esta Corte, em casos semelhantes, tem excepcionado a questão quando constatado, como nos autos ora em apreciação, que havia a expectativa do recebimento de recursos que não veio a se concretizar. Assim foi a decisão proferida no TC-002062/026/12¹⁵, de cujo voto condutor, de autoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, transcrevo trecho de interesse:

*“No tocante ao Resultado da Execução Orçamentária, cujo déficit atingiu o patamar de 25,80% (R\$ 2.859.133,03), ressalto que, de acordo com a análise efetuada pelo Setor competente da Casa, esse resultado é suportado, em parte, pelo superávit financeiro obtido no exercício anterior de R\$ 914.416,25, **devendo ser considerado que grande parte das despesas R\$ 4.907.123,73 foram resultantes de convênios firmados com outras esferas de governo, encontrando-se inscritas em restos a pagar, feito esses ajustes o resultado orçamentário no exercício seria superavitário, demonstrando que o déficit apresentado foi resultante de despesas de capital**”.*(grifei)

Na mesma linha também foram as decisões proferidas nos TC's 002470/026/10, 002501/026/10, 002578/026/10 e 000588/026/14¹⁶,

¹³ Demonstrativo das Disponibilidades Financeiras Orçamentárias.

¹⁴

Receitas Orçamentárias:	R\$ 69.674.797,56
(+) Repasse restante do Convênio:	R\$ 2.772.540,64
= Soma	R\$ 72.447.338,20
(-) Despesas Orçamentárias:	R\$ 74.382.702,27
= Resultado Orçamentário:	(R\$ 1.935.364,07) – 2,67%

¹⁵ TC-002062/026/12 – Prefeitura Municipal de São João do Itacema, exercício de 2012, Sessão da Segunda Câmara de 15-04-14, Parecer Favorável.

¹⁶ TC-002470/026/10 – Prefeitura Municipal da Estância Hidromineral de Ibirá, exercício de 2010, Sessão da Primeira Câmara de 18-09-12, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

TC-002501/026/10 – Prefeitura Municipal de Macedônia, exercício de 2010, Sessão da Primeira Câmara de 29-11-11, Relator Substituto de Conselheiro Samy Wurman.



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



bem como nos TC's 002030/026/13 e 002130/026/13¹⁷, estes de minha relatoria.

A despeito de na decisão recorrida já ter constado advertência para que se promova rigoroso acompanhamento da gestão orçamentária, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, faço constar expressamente, neste voto, a recomendação proposta em sessão pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa, para que a Administração, ao executar as normas de encerramento do exercício financeiro, passe a anular os empenhos referentes a despesas não processadas a fim de evitar situações como a ora constada.

Observo que os demais convênios citados pelo Recorrente não comportam o mesmo entendimento uma vez que os empenhos foram emitidos ainda no exercício de 2014 (*fls. 233 e 280*), não influenciando dessa forma o déficit orçamentário do exercício em exame.

3.2 Em relação ao **déficit financeiro**, a jurisprudência desta E. Corte admite a seguinte ponderação: *“se for comparado à receita corrente líquida do Município, e apresentar um resultado inferior a um único mês dessa arrecadação, não impactará em demasia os orçamentos futuros”*.

No caso em tela, o referido déficit representou 30 (*trinta*) dias de arrecadação da RCL¹⁸, portanto no limite acima mencionado, não se mostrando suficiente para o comprometimento de exercícios futuros.

Neste diapasão, o descontrole das metas orçamentárias, bem como as autorizações para abertura de créditos adicionais no percentual de 28,45% da despesa inicialmente fixada, são falhas que poderão ser

TC-002578/026/10 – Prefeitura Municipal de Turmalina, exercício de 2010, Sessão da Segunda Câmara de 31-07-12, Relator Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos.

TC-000588/026/14 – Prefeitura Municipal de Elisiário, exercício de 2014, E. Tribunal Pleno de 12-04-17, Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

¹⁷ TC-002030/026/13 – Prefeitura Municipal de Pirangi do exercício de 2013, Sessão da Segunda Câmara de 28-06-15, Parecer Favorável.

TC-002130/026/13 – Prefeitura Municipal de São João de Iracema do exercício de 2013, Sessão da Segunda Câmara de 07-04-15, Parecer Favorável.

¹⁸ RCL de 2015 = R\$ 80.295.492,75 : 12 meses : 30 dias = R\$ 223.043,04, referente a 01 dia de arrecadação.

Resultado Financeiro de 2015 = R\$ 6.660.700,77 : R\$ 223.043,04 = 29,86 dias de arrecadação.



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



relevadas, sem embargo de advertência à Prefeitura para que, doravante, acompanhe com rigor a evolução entre receitas e despesas a fim de evitar desequilíbrios fiscais, nos moldes exigidos na LRF.

A comprovar a tese de que os resultados negativos apresentados não comprometeram os exercícios futuros, trago aos autos as informações relativas à execução orçamentária e financeira do exercício de 2016¹⁹ que evidenciam que a Administração diminuiu sensivelmente os resultados deficitários da execução orçamentária (2015 = 6,76%; 2016 = 0,37%) e o financeiro (2015= R\$ 6.660.700,77; 2016= R\$ 2.687.489,61), demonstrando evolução positiva da gestão dos recursos.

3.2 No que se refere aos Precatórios, acompanho o entendimento do MPC, no sentido de relevação da falha.

Isto porque os documentos trazidos pelo Recorrente demonstram que o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos, considerou como quitado o precatório EP 06904/13 devido pela Prefeitura de Cândido Mota no exercício de 2015 (fl. 332), que havia sido objeto de apontamento da Fiscalização.

3.3 Com relação aos encargos, a Prefeitura não recolheu o montante de R\$ 2.977.122,14 devido em 2015, relativo ao aporte destinado à cobertura o déficit atuarial do Fundo de Previdência (fls. 590/592)²⁰. A regularização se deu por meio do Termo de Acordo de Parcelamento nº 181/2016 (fls. 116/117), firmado em 06-04-16, no valor de R\$ 3.229.934,27²¹, que deverá ser pago em 60 (*sessenta*) parcelas.

Importa esclarecer que a dação em pagamento de imóveis ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais²², citada pelo

¹⁹ eTC-003846/989/16-8.

²⁰ R\$ 1.705.606,44 empenhado e não recolhido (competências de julho a outubro de 2015) e R\$ 1.271.515,70 não empenhado (competências de novembro, dezembro e 13º de 2015).

²¹ Embora conste no referido termo “Contribuição Patronal”, o acordo refere-se aos débitos relativos aos aportes financeiro devidos ao Fundo de Previdência. Informação confirmada pela Fiscalização (fls. 593).

²² Autorizada através da Lei Municipal nº 2.425 de 28-01-16, fl. 520.



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



Recorrente, refere-se à quitação das parcelas vincendas do Plano de Amortização do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência do Município²³, demonstrando a preocupação do Gestor com os compromissos futuros para com o referido Instituto.

Também não há notícias de inadimplemento por parte do Município para com as dívidas previdenciárias no exercício subsequente ao ora em exame (eTC-003846/989/16).

As parcelas devidas do Acordo de Parcelamento nº 181/2016 foram regularmente quitadas em 2016, conforme pesquisa realizada por minha assessoria no sistema AUDESP (fls. 594/596). Os relatórios parciais da Fiscalização relativos ao exercício de 2017 (1º e 2º quadrimestres), igualmente não há notícias de irregularidade nesse aspecto.

Destarte, penso que neste caso possa ser aplicado o mesmo entendimento exarado, por este Plenário, nos autos dos TC's-00576/026/14 e 002262/026/15²⁴ no sentido de excepcional relevação da matéria uma vez que demonstrado que não houve desídia do Recorrente no trato com a dívida previdenciária, sendo o parcelamento firmado logo no início do exercício seguinte.

Outros fatores também considerados por esta Corte em casos de excepcional relevamento da matéria se fazem presentes nos autos: a falta de recolhimento dos encargos se deu apenas em relação à parte patronal (*déficit atuarial*); o valor não é expressivo em relação à RCL (*representando 3,71%*), o parcelamento não foi celebrado ao final do mandato; não é prática contumaz do Gestor e, ainda, que restou evidenciado esforço para a solução do problema.

3.4 Diante do exposto, voto pelo **provimento** do pedido de reexame, reformando o parecer hostilizado a fim de que outro seja emitido, agora favorável à aprovação das contas, sem prejuízo das recomendações assinaladas na decisão originária e no corpo deste voto.

²³ No exercício em exame foi autuado o Processo Administrativo nº 1.709/2015 objetivando a realização de estudos e levantamentos destinados à implementação do novo Plano de Amortização do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência do Município.

²⁴ TC-000576/026/14 Prefeitura Municipal de Iaras de relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes. E. Tribunal Pleno de 29-11-17.

TC- 002262/026/15 Prefeitura Municipal de São João das Duas Pontes de relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes. E. Tribunal Pleno de 28-02-18 (item 29).



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



Sala das Sessões, 11 de abril de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO