



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 25/04/2018

ITEM Nº 026

TC-000606/026/14

Embargante (s) : Rafael Otávio Del Judice - Prefeito do Município de Estiva Gerbi à época.

Assunto: Contas anuais da Prefeitura Municipal de Estiva Gerbi, relativas ao exercício de 2014.

Responsável(is) : Rafael Otávio Del Judice (Prefeito à época).

Em Julgamento: Embargos de Declaração em face do acórdão do E. Tribunal Pleno, que julgou improcedente os embargos de declaração, a fim de manter o acórdão proferido, o qual negou provimento ao pedido de reexame, mantendo o parecer desfavorável sobre as contas da Prefeitura Municipal. Acórdão publicado no D.O.E. de 11-01-18.

Advogado(s) : Vanessa Miniaci (OAB/SP nº 332.914), Silvania Barbosa Felipin (OAB/SP nº 159.482) e José Luis Pedroso de Lima (OAB/SP nº 121.330).

Acompanha (m) : TC-606/126/14 e Expediente(s): TC-000890/019/15, TC-001120/019/14, TC-015529/026/16 e TC-015530/026/16.

Fiscalização atual: UR-19 - DSF-II.

Cuidam os presentes do exame dos **SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** opostos pelo Sr. Rafael Otávio Del Judice, Prefeito Municipal de Estiva Gerbi à época, em face da v. decisão do E. Tribunal Pleno que, em Sessão de 01.11.17¹, rejeitou os primeiros **Embargos de Declaração** opostos em razão da v. decisão Plenária de 30.08.17², a qual negou provimento ao Pedido de Reexame interposto contra o r. parecer desfavorável à aprovação das contas da Municipalidade, pertinentes ao exercício de 2014.

Lembro que o juízo negativo em Primeira Instância se deu em face das despesas com pessoal (54,40% da RCL), do elevado déficit financeiro (R\$ 2.6579.747,70) e em função do recolhimento de FGTS em favor dos comissionados [(R\$ 65.544,36) fls. 162/183].

Em sede do Recurso Ordinário o E. Plenário manteve a rejeição das contas; contudo, excluindo das razões de decidir o ponto pertinente ao recolhimento dos depósitos fundiários (fls. 336/350).

¹ O E. Tribunal Pleno em Sessão de 01.11.17 estava formado pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, e pelos ee. Conselheiros Antônio Roque Citadini, Edgard Camargo Rodrigues, Dimas Eduardo Ramalho, e pelo e. Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos.

² O E. Tribunal Pleno em Sessão de 30.08.17 estava formado pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, e pelos ee. Conselheiros Antônio Roque Citadini, Renato Martins Costa e Dimas Eduardo Ramalho, e pelos ee. Auditores Substitutos de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli e Antonio Carlos dos Santos.



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



E, nos primeiros Embargos – ocasião em que foram questionadas a inserção dos encargos devidos ao PASEP no grupo de despesas com pessoal, bem como, a baixa contábil por conta de restos a pagar de exercícios anteriores, a decisão Plenária estabeleceu por não reconhecer quaisquer vícios passíveis de esclarecimento do que foi decidido, ao contrário, sendo nítido o interesse de rediscussão da matéria, em seu mérito – buscando efeitos infringentes, por meio de instrumento processual inadequado (fls. 365/378), pelo que rejeitou os embargos.

A r. decisão embargada foi publicada junto ao DOE de 11.01.18 (fls. 382/383).

O recurso em apreço – protocolado em 17.01.18, de plano, trouxe informações sobre precedentes judiciais aceitando o cabimento de embargos sobre embargos.

Anotou entendimento de que haveria contradição exsurgida na decisão combatida, uma vez que fizera remissão ao fato de que o instrumento processual serviria tão somente ao esclarecimento de decisão que contivesse vícios e que a peça buscava a rediscussão da matéria em seu mérito, conquanto, na mesma Sessão Plenária do dia 01.11.17 – em caso que entende análogo, nos autos do TC-1590/026/12, sob relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, o E. Plenário decidiu pelo cabimento dos efeitos infringentes para a revisão do entendimento quanto à inclusão do PASEP nas despesas com pessoal.

Prosseguiu dizendo que os Embargos de Declaração se mostram como recurso processual hábil – senão o único – à revisão do julgado, ainda que necessária a atribuição de efeito infringente, quando comprovado vício no acórdão proferido.

Sendo assim, retornou ao pleito para que seja excluído das despesas com pessoal, o montante alocado aos encargos do PASEP no período, desse modo reduzindo o índice aferido a 53,75% - o que descaracterizaria a falta quanto à superação do teto fiscal.

A respeito do déficit financeiro afirmou que houve persistência de omissão em relação aos fundamentos dos embargos e contradição com a prova técnica produzida, porquanto o v. acórdão embargado limitou-se a transcrever os fundamentos objeto dos embargos declaratórios, pelo que seria necessário o enfrentamento da questão à luz da prova técnica produzida nos autos.

Alegou que os autos foram encaminhados à Assessoria Técnica, onde foi exposta manifestação pela procedência da irrisignação, no que tange ao cancelamento do valor inscrito em restos a pagar, referente às despesas do período de 2004 a 2009, de acordo com o Parecer da Procuradoria local, portanto, estando prescritas.



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



Avaliou que a menção de que os elementos trazidos a juízo ao seu tempo não foram suficientes ao convencimento conteria contradição, porque a Municipalidade empreendeu a baixa contábil em 2014, após expressa manifestação da Procuradoria Municipal, atestando inexistir cobrança judicial e/ou extrajudicial específica.

Desse modo, pugnou pela redução do déficit apurado, que corresponderia a menos de um mês de arrecadação da receita em face do cancelamento do valor de R\$ 1.650.238,10; e, inclusive, porque a situação não prejudicou o exercício seguinte, nos termos do parecer da Assessoria Técnica às fls. 297/298 dos autos.

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 25/04/2018

Item nº: 026

Processo: TC-606/026/14

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTIVA GERBI

Responsável: Rafael Otávio Del Judice – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 09.08.14 e 09.09 a 31.12.14

Responsável: Valdir Pazini – Prefeito Municipal à época

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2014

EM EXAME: SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS EM FACE DA V. DECISÃO QUE NEGOU PROVIMENTO AO PEDIDO DE REEXAME INTERPOSTO CONTRA O R. PARECER DESFAVORÁVEL ÀS CONTAS

Procurador(es): Silvania Barbosa Felipin – OAB/SP 159.482, José Luis Pedroso de Lima – OAB/SP 121.330, Vanessa Miniaci – OAB/SP 332.914

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro, Sr. Procurador do MPC,

Em preliminar

O recurso guarda interesse de agir, legitimidade e foi proposto dentro do prazo, considerando que a decisão embargada foi publicada em 11.01.18 e os embargos foram opostos em 17.01.18.

Estando em termos, conheço dos Embargos de Declaração.

No mérito

Conforme se observa, o Embargante se apresenta nos autos, em segunda oportunidade, com a pretensão de eliminar eventuais vícios contidos nas decisões proferidas sobre as contas em apreço e, por consequência, obter efeitos infringentes e consequente reformulação do parecer emitido, agora favorável à sua aprovação.



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



Reafirmo que, *a rigor*, os Embargos de Declaração não servem para a modificação do mérito do decidido, o que deve ser perseguido pelo Interessado por meio da interposição dos recursos adequados – se ainda cabíveis – na conformidade do devido processo legal estabelecido.

E, conforme exposto anteriormente, a análise de matéria posta ao juízo do magistrado, nela contidos os argumentos da defesa, deve conduzir a julgado fundamentado, não necessitando a exaustão de todos os pontos da defesa, porquanto não sejam relevantes ao centro da decisão.

Máxime que o enfrentamento dos argumentos ofertados, de forma racional e na conformidade dos objetivos perseguidos pelas regras processuais, deve ser suficiente, e não exaustivo, para a dicção da decisão³.

Feitas essas explanações, **avalio que os temas em exame nos presentes não carecem das impropriedades suscitadas.**

Ademais, como se observa do r. julgado colocado em paradigma, o abono às contas de Penápolis, exercício de 2012, nos autos do TC-1590/026/12, compreendendo exceção à regra geral de utilização do instrumento processual em exame, consistiu na falta de tempo hábil da Comuna à adaptação ao novo posicionamento da E. Corte – entre 2011 e 2012, **bastante distante da situação aqui em exame.**

Assim, passando aos temas de fundo, inicio pela questão afeta ao cancelamento de restos a pagar, com influência sobre os resultados orçamentário e financeiro do período sob exame.

Aqui é importante reiterar que as opiniões dos órgãos técnicos da Casa não vinculam as decisões proferidas em caráter monocrático ou colegiado – sob pena de ser invertido o princípio da investidura; bastando, dentro da perfeita adequação ao princípio da segurança jurídica que a dicção jurisdicional seja fundamentada (art. 93, IX, da CF/88).

Logo, não convence a dicção de que o cancelamento indicado, no montante de R\$ 1.650.238,10, traria reflexo positivo no resultado financeiro do período, agora correspondente a menos de um mês de arrecadação (R\$ 2.679.747,70 – R\$ 1.650.238,10 = R\$ 1.029.509,60) ou que em pesquisa junto ao AUDESP, o setor da Casa observou a redução no saldo de restos a pagar, passando a R\$ 2.577.162,73.

³ “(...)

2. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.

(...) Embargos de declaração rejeitados”. (STJ. EDcl no MS 21315/DF – Relatora Ministra Diva Malerbi – DOE 15.06.16).



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



O expurgo indicado somente veio ocorrer após o encerramento do exercício sob exame (Processo Administrativo nº 1295/15 – Parecer da Procuradoria Jurídica nº 35/15, de 23.11.15 – fls. 270/273) – de tal modo escapando à análise da inspeção ao seu tempo.

Ademais, existindo ações judiciais pendentes, não foi destacada nestes autos, de forma cabal, a distinção dos valores expurgados daqueles confrontados em juízo.

Aliás, o respeitável parecer emitido pela Procuradoria local estabeleceu que “...com exceção das dívidas de credores que ingressaram com ação, relação em anexo, entendemos que as dívidas de exercícios anteriores que dependem de manifestação do interessado (credor) prescrevem em 05 (cinco) anos, contados da data da ocorrência do fato gerador que tiver dado origem ao respectivo direito”.

Pois bem, não houve integração cognitiva, nestes autos, entre as informações dispostas no processo administrativo que resultou no parecer invocado, e o volume – eventualmente individualizado – dos restos a pagar componentes do déficit financeiro estabelecido ao final do exercício.

Nesse sentido foi expresso que:

“Chama a atenção o fato de que a medida de expurgo contábil somente veio após o r. parecer emitido pela Procuradoria local, datado de 23.11.15, portanto, válido o registro contábil e pendente de pagamentos as despesas em registro durante todo o período sob exame (2014).

Da análise do r. parecer juntado aos autos (fls. 270/273), observa-se que foram feitos levantamentos, indicando que ocorreu o ingresso de ações de cobrança em face da Administração, conforme destaque:

- a) 01 ação prescrita*
- b) 01 ação aguardando inscrição em precatório*
- c) 02 ações improcedentes*
- d) 16 ações cuja requisição de pequeno valor foi quitada*
- e) 09 ações em andamento*
- f) 08 ações inscritas em precatório.*

De início, em existindo ações de cobrança há de se sopesar, entre os efeitos materiais da citação válida no processo judicial, a interrupção da prescrição.

Logo, não se pode dizer que os credores quedaram-se inertes e pacífica seja a desconstituição contábil dos valores, porque ainda resistentes e contrários à inadimplência da Administração – à exceção daqueles com vinculação às mencionadas ações prescritas ou julgadas improcedentes – cujos valores envolvidos não foram indicados pelo Recorrente.

Também não há indicação do momento oportuno em que as mencionadas ações de requisição de pequeno valor tenham sido quitadas, ou mesmo os seus valores, impossibilitando a sua retirada do débito existente.



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



E, à evidência, em relação aos demais pleitos de cobrança judicial, enquanto em trâmite ou não recebidos os precatórios e RPV's pelo Município, avalio que prevalece sua natureza jurídica de dívida de curto prazo, de exigibilidade imediata.

Aliás, quando da chegada dos futuros precatórios e RPV's – acrescidos dos ônus decorrentes da demanda e da correção obrigatória dos valores, preocupa seu eventual impacto sobre a execução orçamentária e financeira futura.

Logo, avalio que não há como desconstituir do passivo financeiro o montante dos restos a pagar desconstituídos pela Administração, uma vez que não se mostraram pacíficos e inertes à sua exigibilidade”.

Portanto, ficou estabelecido que não se poderia aceitar passivamente a exclusão dos restos a pagar cancelados sobre exercício cujos cânones contábeis já estavam encerrados, bem como, diante da existência de diversos questionamentos judiciais em ações de cobrança, sem distinção ou apartamento sobre os valores expurgados.

Ademais, acresço que as contas seguintes da Prefeitura Municipal de ESTIVA GERBI (2015), em exame no TC-2698/026/15, sob relatoria do e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, obtiveram a emissão de parecer prévio desfavorável emitido pela E. Segunda Câmara, em Sessão de 18.04.17, dentre os motivos de sua rejeição, temas que se inter-relacionam ao aqui apreciado, sobretudo quanto ao cancelamento dos restos a pagar sem demonstração de que se tratava de despesas não processadas, em conduta que influenciou resultados fiscais⁴.

Enfim, prevaleceram os resultados antes obtidos, os quais informaram déficit financeiro equivalente a 34,71 dias da RCL – bastante elevado na concepção da jurisprudência desta E.Corte; além de falta de liquidez financeira à quitação da dívida de curto prazo.

Quanto ao segundo ponto - inclusão do PASEP nas despesas com pessoal, a irrisignação apresentada está ligada ao fato de que, *eventualmente*, os juízos emitidos – em mesma Sessão Plenária, teriam sido diferentes para a mesma questão, abonando as contas de um Município e mantendo a rejeição das presentes.

⁴ **TC-2698/026/15 - excerto do r. voto proferido**

No caso dos autos, a instrução processual constatou diversas irregularidades, como:

- o cancelamento expressivo de restos a pagar (R\$ 1,62 milhões) sem demonstrar se tratar de despesas não processadas, ou, ainda, sem justificativas, conduta que influenciou diretamente no resultado financeiro do exercício;

- diferenças do resultado financeiro informado e o efetivamente apurado pela fiscalização, sem que a Origem apresentasse esclarecimentos;

(...)

Essas ocorrências demonstram o descontrole do administrador sobre o setor financeiro, o que contribui, inclusive, para o descumprimento das aplicações constitucionais obrigatórias, como o percentual de investimento mínimo do FUNDEB; a extrapolação das despesas com pessoal além do limite da Lei Fiscal; além das demais ocorrências acima mencionadas.

(...)

O quadro delineado acima evidencia a omissão do Executivo e infringência aos princípios da evidenciação contábil, previsto no artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64, e da Transparência, do artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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



Conforme já consignado anteriormente, o posicionamento pela inclusão dos encargos do PASEP no grupo de despesas com pessoal perdurou até o exercício de 2016, consoante definição exposta na Deliberação TCA-23996/026/15 – DOE 15.12.15, com validade a partir de 01.01.17.

Por extensão ficou bastante clara a impossibilidade de retroagir seus efeitos, sob pena de desarranjo em relação aos demais pontos interdependentes e já superados na avaliação das contas.

Nessa quadra, o planejamento estabelecido pela Administração deveria guardar o posicionamento do Tribunal de Contas sobre o ponto evidenciado, de tal sorte exercendo controle fiscal sobre todas as despesas de pessoal em harmonia com a receita corrente arrecadada.

Mas também é preciso lembrar que, em breve e determinado período – 2011 –; esta Corte desconsiderou a apropriação desse gasto nas despesas com pessoal, retomando o posicionamento no exercício seguinte - 2012.

Frise-se, portanto, que até o advento da Deliberação TCA-23996/026/15, a não incidência do PASEP nos gastos com pessoal vigorou somente naquele exercício.

Nessa linha se encontra a r. decisão paradigma, trazida pelo Embargante, nas contas de 2012 da Municipalidade de Penápolis, sob relatoria do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini:

“Convém lembrar, nesta fase processual, que no exercício anterior (2011), nos cálculos das despesas com pessoal o PASEP não fora incluído, em virtude de adaptação ao padrão STN, orientado através do comunicado SDG nº 32/2010, publicado no DOE de 1º de outubro de 2010, passando tal inclusão a ser efetuada, dentro do exercício de 2012, por ocasião da inspeção in loco.

Desse modo, resta evidente que a Origem somente, tomou ciência de tal inclusão, quando o Relatório de Fiscalização estava finalizado, e, por conseguinte quando já se encontrava encerrado o exercício financeiro em análise, portanto impossibilitada de executar o planejamento para ajuste das suas despesas dentro do exercício. (negrito no original).

*Outrossim, cumpre ressaltar que o acréscimo do PASEP (R\$ 1.096.123,87) representou 0,85% da Receita Corrente Líquida (R\$ 128.792.361,42), **assim, dentro desta linha de raciocínio, se permanecesse a mesma metodologia aplicada no exercício de 2011, o percentual dos gastos atingiria o limite de 53,75%, abaixo do teto previsto na Legislação. (negrito no original).***

E, como já realçado, o que se extrai da inteligência do r. voto proferido, é que o abono às contas pela exceção constatada, consistiu na falta de tempo hábil da Comuna à adaptação ao novo posicionamento da E. Corte – entre 2011 e 2012, bastante distante da situação aqui em exame.



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



Portanto, não observo ou reconheço a contradição suscitada pelo Embargante; aliás, não esconde o Embargante **seu nítido interesse na rediscussão da matéria - em seu mérito – buscando efeitos infringentes, por meio de instrumento processual inadequado.**

De todo o exposto, voto no sentido de rejeição dos Embargos de Declaração opostos, a fim de manter o v. Acórdão proferido, o qual rejeito os primeiros embargos, os quais negaram provimento ao Pedido de Reexame interposto, mantendo o parecer desfavorável sobre as contas da Prefeitura Municipal de ESTIVA GERBI, exercício de 2014, com exclusão dos fundamentos do decidido a questão pertinente ao recolhimento do FGTS em favor dos comissionados.

GCCCM-25