



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 13/06/2018

ITEM Nº 032

TC-002243/026/15

Município: Rio das Pedras.

Prefeito(s): Júlio Cesar Barros Ayres.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Júlio Cesar Barros Ayres - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 11-04-17, publicado no D.O.E. de 12-05-17

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849) e outros.

Acompanha(m): TC-002243/126/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-10 - DSF-I.

Aplicação total no ensino	27,59% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	90,91% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	22,70% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	53,57%
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Irregular
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 5,78% - R\$ (4.514.590,27)
Resultado financeiro	Déficit de 4.974.840,93

Porte Médio

Região Administrativa de Campinas

Quantidade de habitantes: 32.154

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Júlio César Barros Ayres - Prefeito Municipal de Rio das Pedras à época, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 11.04.17¹, à aprovação das contas do exercício de 2015.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face do desequilíbrio fiscal, e das deficiências no recolhimento dos encargos sociais e na gestão da dívida com precatórios.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 11.04.17, estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, e pelos ee. Conselheiros Renato Martins Costa – Presidente e Edgard Camargo Rodrigues.



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



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

“Todavia, a instrução dos autos demonstra a existência de falhas graves, capazes de comprometer as contas em exame.

Refiro-me inicialmente à questão do equilíbrio fiscal.

Na análise dos dados apurados pela inspeção “in loco”, foi observada a ocorrência do terceiro e consecutivo² déficit orçamentário (5,78%), equivalente à R\$ 4.514.590,27, sem amparo em resultado financeiro do exercício anterior, gerando um déficit financeiro de R\$ 4.974.840,93, conforme manifestação da SDG, a qual apurou também um endividamento total de R\$ 29,929 milhões, correspondentes a 38% de toda a arrecadação anual³, revelando a difícil situação fiscal encontrada.

Quanto ao argumento de que a iliquidez financeira frente aos compromissos de curto prazo representou menos de mês de arrecadação, acolho as ponderações bem lançadas pelo Sr. Secretário – Diretor Geral rechaçando a assertiva da Administração, porque “embora consignada uma pequena redução das receitas em relação ao exercício anterior, deixou de fazer uso do contingenciamento de despesas não obrigatórias decorrente do indispensável acompanhamento bimestral das entradas e saídas de caixa previsto no artigo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, embora a iliquidez de R\$ - 4,975 milhões corresponda a quase 01 mês de arrecadação, exatos 80%, não me parece oportuno abonar uma gestão fiscal permeada por patente e negativa trajetória percorrida com sucessivos déficits orçamentários de - 1,45% em 2013, - 1,21% em 2014, - 5,78% em 2015 e com sinalização, até 10-2016, de novo e expressivo desequilíbrio da ordem de - 13%, correspondente a R\$ - 9,224 milhões, consoante dados enviados pela própria origem ao sistema AUDESP”.

Ainda sobre o aspecto econômico, houve abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em percentual de 37,61% da Despesa Fixada (inicial)⁴, ou seja, R\$ 30.765.879,50, constituindo percentual muito acima da inflação e dos 20% permitido pela LOA, alterando potencialmente o planejamento inicial.

Tais atos carecem de maior observância e rigor às orientações traçadas pela Corte mediante edição do Comunicado SDG 29/10⁵, cabendo alerta à Administração.

² **1,45%** em 2013; **1,21%** em 2014; **5,78%** em 2015

³ R\$ 78.164.161,81

⁴ Despesa fixada em R\$ 83.850.000,00 – R\$ 4.700.000,00 (Câmara Municipal)= R\$ 79.150.000,00, conforme LOA/2015 – fls. 38/41 do Anexo.

⁵ **COMUNICADO SDG nº 29/2010 – DOE 07, 19 e 20/08/10**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.
2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.
3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.
4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).
5. Conforme o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a despesa orçamentária será decomposta, no mínimo, até o nível do elemento.



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



Outro ponto capaz de macular as contas refere-se ao insuficiente recolhimento de encargos sociais.

Sobre o tema, esta 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.

No caso do Regime Geral (INSS), a fiscalização consignou que a Prefeitura não efetuou a totalidade dos recolhimentos previdenciários nos meses de setembro e dezembro, ensejando dívida de R\$ 385.004,40.

Foi verificada também a existência de parcelamentos junto ao INSS relativos aos exercícios anteriores, com amortização no exercício de R\$ 3.260.511,59, restando saldo em 31/12/2015, no valor de R\$ 5.558.832,97 (fls. 97/102 do Anexo).

Em relação ao FGTS, a fiscalização consignou que as competências 08/2015 a 01/2016 foram objeto de parcelamento, ocorrido em 21/03/2016, no valor de R\$ 1.441.017,75, para quitação em 60 parcelas mensais e sucessivas, a partir de 21/04/2016⁶, omissão que também ocorreu nos exercícios anteriores, denotando claro descaso no cumprimento de suas obrigações.

Verificou ainda que o PASEP não foi recolhido nos meses de julho a dezembro, sendo objeto de parcelamento em fevereiro de 2016, informando ainda a existência de outros acordos relativos aos exercícios anteriores, com amortização no exercício de R\$ 117.571,00, restando saldo em 31/12/2015 no valor de R\$ 148.911,00.

Como visto, trata-se de prática reiterada pela Administração.

A falha é grave e indica que os recursos orçamentários foram utilizados em outras finalidades, além de causar o adiamento das despesas, em afronta ao princípio da anualidade do orçamento, onerando futuros demonstrativos com o aumento da dívida fiscal e consequente redução da capacidade de investimento, inviabilizando a execução de programas e promovendo

6. Quanto aos precatórios judiciais, o montante das dotações deve conformar-se à opção feita no Decreto que, a modo dos incisos I e II, § 1º, art. 97 do ADCT, tenha sido editado pelo Poder Executivo.

7. Caso ainda exista dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro), há de haver previsão de superávit orçamentário, contendo-se parte da despesa sob a forma de Reserva de Contingência.

8. De igual modo, há de haver Reserva de Contingência para evitar despesa à conta de eventual reserva financeira do regime próprio de previdência (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, alterado pela Portaria Conjunta nº 1, de 2010 – STN/SOF).

9. A inclusão de obras e outros projetos depende do atendimento orçamentário dos que estão em andamento (art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

10. À vista do art. 165, § 6º da Constituição, há de se elaborar anexo demonstrando a perda de receita face às renúncias fiscais que ainda persistem no ente estatal (isenções, anistias, remissões e subsídios).

11. No escopo de controlar o art. 73, VI, “b” e VII da Lei Eleitoral, deve haver específica Atividade para os gastos de propaganda e publicidade, especialmente quanto ao último ano de mandato.

12. Para satisfazer o princípio da transparência fiscal, há de também haver específica Atividade para recepcionar despesas sob o regime de adiantamento (art. 68 e 69 da Lei nº. 4.320, de 1964).

13. O orçamento legislativo deve conformar-se aos novos limites da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, sendo que, em hipótese alguma, deve a Prefeitura assumir gastos próprios da Câmara de Vereadores.

14. As dotações da Educação devem apresentar certa folga, no intento de suportar eventual crescimento da receita de impostos e dos repasses do Fundo da Educação Básica – FUNDEB.

⁶ Conforme cópia do termo de confissão de dívida e compromisso de pagamento às fls. 103/110 do Anexo



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



distorções na apuração dos gastos com pessoal e no cálculo do resultado orçamentário.

O assunto consta do Manual editado por esta Corte denominado “O Tribunal e a Gestão Financeira do Município”, que assim leciona em seu item 3.6. - Falta de Repasse Previdenciário:

“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.

Demais disso, a ausência de recolhimento faz com que o Município não obtenha o Certificado de Regularidade

Previdenciária – CRP, ficando impedido de receber transferências voluntárias da União (convênios) e empréstimos de instituições federais; nem a compensação financeira entre os regimes de previdência (Lei nº 9.796, de maio de 1999).”

Sobre os precatórios judiciais, a fiscalização verificou que o Município deixou de depositar os valores totais devidos no exercício, inadimplindo as obrigações relativas às parcelas de janeiro a agosto de 2015, oriundas do Termo de Parcelamento firmado em 24-02-2014 com o TJSP para quitação da dívida de R\$ 9,166 milhões (apurada em 31-12-2013), em 120 (cento e vinte) parcelas mensais, devidamente corrigidas.

Ocorre que a Prefeitura depositou as parcelas somente até o mês de setembro de 2014.

Após um ano, em setembro de 2015, a Prefeitura Municipal compareceu ao DEPRE, propondo o pagamento das parcelas em atraso em 6 (seis) parcelas iguais a serem pagas de janeiro a junho de 2016, o que foi deferido (fls. 75/79 do Anexo), bem como avençado o retorno do pagamento das parcelas vincendas a partir de setembro/2015.

A fiscalização apurou, no entanto, que houve pagamento de apenas duas parcelas, a de setembro e a de dezembro/2015 (fls. 51 e 57/61 do Anexo), deixando em aberto parcelas de outubro e novembro de 2015.

Além disso, a Prefeitura Municipal deixou de cumprir sua proposta para pagamento das parcelas em atraso, conforme se depreende do teor do documento de fls. 51 do Anexo, que menciona o encaminhamento, em junho/2016, de novo Ofício ao DEPRE pela Prefeitura, com proposta de novo acordo, demonstrando a reiterada prática na omissão dos pagamentos para posteriores parcelamentos de seus compromissos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Segundo apurou a SDG, houve elevado crescimento da dívida judicial junto ao Tribunal de Justiça, que passou de R\$ 9,166 milhões em 2013, para R\$ 12,782 milhões em 31-12-2015.

Agrava ainda a situação a falha relativa aos requisitórios de baixa monta, tendo a fiscalização apurado que, do total de R\$ 104.698,18 devidos no exercício, somente foram pagos R\$ 20.625,78, considerando ainda os sequestros nas contas bancárias que totalizaram R\$ 10.278,61 (fls. 63/64 do Anexo).

Tais passivos de pequeno vulto deveriam ter sido liquidados em 60 dias contados da ciência de sua requisição (nos termos do § 3º do artigo 100 da Constituição Federal), sob pena de sequestro das disponibilidades de caixa pelo Judiciário, o que efetivamente ocorreu, consoante declaração da própria Origem às fls. 50 do Anexo I.

Desta forma, considerando que os parcelamentos não vêm sendo cumpridos e a insuficiência dos depósitos realizados, não há como dar guarida aos argumentos da defesa quanto à omissão detectada, até porque, como apontado pela fiscalização, a persistir esse ritmo de pagamento, as dívidas judiciais não serão quitadas até o final de 2020⁷.

*Diante do exposto, acompanhando os órgãos técnicos, o MPC e a SDG, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Rio das Pedras, exercício de 2015, excetuando-se ainda, os atos porventura pendentes de julgamento neste E. Tribunal”.*

O r. parecer foi publicado em 12.05.17 – sexta-feira (fls. 123/142).

O Pedido de Reexame foi interposto em 27.06.17 (fls. 147/176).

Nas razões de seu apelo o Recorrente afirma que, em relação à gestão fiscal, a r. decisão proferida é inovadora e contraria todo o repertório jurisprudencial, uma vez que a instrução da matéria havia destacado diversos aspectos positivos e regulares nos demonstrativos, contribuindo à convicção de que o Recorrente havia gerido as contas com responsabilidade.

Alegou que as questões contábeis da Administração do Município não poderiam se restringir ao exame de um único exercício financeiro, posto que neste pequeno intervalo de tempo não é possível, muitas vezes, atingir o equilíbrio da gestão fiscal de que trata a LRF.

7

DECISÃO DO STF : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2020	
Saldo de precatórios até 31.12 de 2015		12.104.554,86
Número de anos restantes até 2020		5
Valor anual necessário para quitação até 5		2.420.910,97
Montante pago no exercício de 2015		213.413,30
Nesse ritmo, valor insuficiente para quitação até 2020 de		2.207.497,67



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



Advogou que a norma dispõe sobre o assunto dentro do contexto da gestão fiscal, e não do exercício financeiro; ainda, que em um ano não seria possível prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Afirmou que esta Corte deveria fazer o juízo de ponderação em face as regularidades e demais aspectos positivos revelados em prol dos municípios, permitindo com isso a apuração da efetividade dos gastos públicos.

Invocou aplicação no ensino e saúde de percentuais acima do exigido constitucionalmente.

Disse que mesmo diante da realização de economia orçamentária na ordem de R\$ 2.171.247,92, não foi possível evitar o déficit em razão da frustração na arrecadação correspondente a R\$ 5.685.838,19.

Alegou que o déficit orçamentário apurado é inferior a 01 mês da RCL.

Trouxe à baila precedentes onde ocorreram déficits e esta E. Corte decretou a aprovação das contas.

Disse que a alteração orçamentária foi necessária para ajustar a peça em razão das constantes e reiteradas quedas de arrecadação da receita e, que a situação tem sido relevada pela E. Corte, a exemplo de precedente invocado.

Ademais, trouxe quadro indicando a queda da dívida inscrita em restos a pagar.

Sobre os encargos sociais procedeu uma ligação reflexa à situação econômica vivenciada no país, que acabou atingindo o Município de pequeno porte, duramente penalizado com a queda na arrecadação das receitas de capital e próprias, em especial do ICMS.

Fez lembrar que a Portaria 21/13 – DOU 18.01.13, trouxe novos critérios para o parcelamento dos débitos junto ao RPPS, em até 24 meses, incluindo as contribuições não recolhidas até outubro/12, de tal sorte revelando que a dificuldade não foi exclusiva do Município de Rio das Pedras.

Afirmou que houve opção pelo não recolhimento de alguns meses, sendo possível celebrar parcelamento dessa dívida, assim resgatando o Certificado de Regularidade do Município.

Disse que a Prefeitura recolheu parcelamentos de exercícios anteriores em quantia de R\$ 3.260.511,59 – prejudicando o recolhimento das parcelas parciais não descontadas do FPM.



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



Informou que as competências de agosto a dez/15 e 13º do FGTS foram objeto de parcelamento em 21.03.16.

Sobre o PASEP, em que pese o atraso no recolhimento das competências mencionadas pela fiscalização, disse que promoveu o parcelamento da dívida existente dentro de sua gestão.

Enfim, alegou que houve grande esforço para promover a quitação dos encargos sociais e da integralidade de todos os parcelamentos.

Alegou que o atraso nas transferências financeiras oriundas de convênios celebrados com órgãos estaduais e federais resultou na assunção de compromissos de primeira necessidade com recursos próprios, resultando no atraso dos parcelamentos.

A respeito dos precatórios, invocou recente entendimento do E. STF, no sentido de sua quitação até 2020, afastando interpretação severa verificada no r. parecer recorrido.

Disse que, por medida de inteira justiça, o Tribunal deverá analisar caso a caso, prestigiando Municípios que buscaram ao longo dos anos amortizar o passivo judicial, como é o caso em destaque.

Trouxe quadro pertinente aos pagamentos anuais e afirmou que não há dúvidas de que a falta de pagamento integral dos precatórios devidos em 2015 foi fruto da instabilidade financeira que na época já abava o Município.

E, nesse sentido, lembrou que nas contas de 2013 do Município, abrigadas no TC-1678/026/13, houve relevação da falha pertinente aos precatórios.

Enfim, pediu pelo provimento do apelo e emissão de parecer favorável às contas em apreço.

A Assessoria Técnica, com a aquiescência de sua i. Chefia, opinou pelo não provimento do apelo (fls. 181/186).

O d. MPC, no mesmo sentido, propôs o não provimento do recurso e consequente manutenção do r. parecer desfavorável às contas (fls. 187/193).

O processo seguiu à manifestação da SDG, onde foi consignado que, não obstante o apelo guardar condições de admissibilidade, no seu mérito não merecia provimento-, até porque, em sua essência repete o que foi anteriormente apresentado, bastando o simples confronto com o conteúdo de fls. 42/51, 54/58 e 159/176.



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



No entanto, a SDG afastou a falta de recolhimento das contribuições previdenciárias à RFB, porque aderiu ao parcelamento de R\$ 27.511 milhões, previsto na Instrução Normativa RFB nº 1750/17, decorrente da conversão da MP 778, na Lei 13.485, de 02.10.17.

Nas demais questões, sobre as quais a SDG avaliou não comportarem relevação, disse que o Recorrente não apresentou argumentos – mostrando-se omissa no enfrentamento da falha, no que diz respeito à quitação de apenas R\$ 20.625,78 de títulos judiciais em 2015, restritos a 20% do total; e, que a quitação do valor faltante sequer se deu no início de 2016 -, muito menos pela vontade do Executivo, uma vez que o pagamento se deu a partir de 06/16, por meio de sequestro judicial (TC-4235.989.16).

Enfatizou a SDG que o argumento recursal de que houve adoção de providências posteriores não socorre o Interessado, em razão do princípio da anualidade; ainda, que a projeção para liquidação da dívida judicial em 2020 indicava uma inadimplência de R\$ 2.207 milhões, sendo que o laudo de 2016 apresenta uma pendência ainda maior – R\$ 5.475 milhões em 2020, em consequência lógica de que o Município vem se utilizando do procedimento sistematizado de parcelar e reparcelar suas obrigações, aumentando o endividamento e distorcendo os resultados orçamentários.

Também considerou injustificada a falta de recolhimento do FGTS e PASEP; e, que as providências adotadas posteriormente esbarram no princípio da anualidade.

Anotou condenável o déficit financeiro apurado, mesmo que inferior a 01 mês de arrecadação, porquanto o Município fora advertido em 05 oportunidades, pelos “alertas” emitidos.

Consignou a SDG que a situação herdada da Administração anterior foi sucessivamente deteriorada, visto que a dívida de longo prazo em 31.12.12 passou de R\$ 518 mil para R\$ 8.118 milhões em 2015; o endividamento geral praticamente dobrou, de R\$ 15.351 milhões em 2012 para R\$ 27.716 milhões em 2015; e, a liquidez financeira, de R\$ 1.556 milhão em 2012, para R\$ 4,187 milhões em 2015.

Enfim, avaliando que o cumprimento dos demais indicadores não justificam as irregularidades, porque avaliadas as contas em seu conjunto e determinados pontos são vitais ao seu juízo; e, desse modo, colocou-se a SDG pelo não provimento do recurso (fls. 195/202).

É o relatório.



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



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 13/06/2018

ITEM 032

Processo: TC-2243/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS PEDRAS

Responsável: Júlio César Barros Ayres – Prefeito Municipal à época

Assunto: Contas anuais de 2015

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procurador: Eduardo Leandro de Queiroz e Souza – OAB/SP 109.013;
Tatiana Barone Sussa – OAB/SP 228.489 e outros

(Expediente que acompanha: TC-2243/126/15)

Aplicação total no ensino	27,59% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	90,91% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100%
Investimento total na saúde	22,70% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	53,57%
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Irregular
Resultado da execução orçamentária	Déficit de 5,78% - R\$ (4.514.590,27)
Resultado financeiro	Déficit de 4.974.840,93

Porte Médio

Região Administrativa de Campinas

Quantidade de habitantes: 32.154

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

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

Igualmente guarda tempestividade (r. parecer publicado em 12.05.17 – sexta-feira / Pedido de Reexame interposto em 27.06.17 – contagem em dias corridos e havendo suspensão do expediente nos dias 15 e 16.06.17, nos termos do Ato GP nº 01/17).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Presentes as condições de admissibilidade, conheço do apelo interposto.

Mérito

As razões de recurso apresentadas pelo Recorrente não merecem ser acolhidas.

a) A respeito da gestão fiscal penso que seja importante ressaltar que o Município obteve aumento de sua RCL em 0,25% em relação ao período anterior, em montante equivalente a R\$ 205.916,88.

Receita Corrente Líquida	Dez/14	Abril/15	Ago/15	Dez/15
	83.416.148,24	84.317.707,25	84.038.951,50	83.622.065,12
Diferença				>0,25% R\$ 205.916,88

Ocorre que houve déficit de arrecadação em montante de R\$ 5.685.838,19 – ou seja, a entrada de receitas ficou 7,27% aquém do previsto.

Não obstante a frustração arrecadatória, ainda assim, foram realizadas alterações orçamentárias, por meio da abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições em total de R\$ 30.765.789,50 – correspondentes a 37,61%, de tal sorte descaracterizando a programação orçamentária original.

Sendo assim, houve elevação das despesas autorizadas, mesmo diante do diminuto aumento da RCL e falta de realização das receitas antes programadas.

Significa dizer que a Origem se descuidou das regras fiscais que impõem cautela e conservadorismo pelo acompanhamento bimestral de arrecadação, de tal sorte determinando o contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos e movimentação financeira – segundo critérios fixados na LDO (art. 9º).

Nesse sentido, o resultado da execução orçamentária propriamente dita indicou déficit de 5,78%, ou seja, apontando que as despesas executadas superaram as receitas realizadas no período em R\$ 4.514.590,27.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	88.366.400,00	86.311.686,66	-2,33%	110,42%
Receitas de Capital	4.910.000,00	876.774,57	-82,14%	1,12%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(9.426.400,00)	(9.024.299,42)	-4,27%	-11,55%
Subtotal das Receitas	83.850.000,00	78.164.161,81		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	83.850.000,00	78.164.161,81		100,00%
Déficit de arrecadação		5.685.838,19	-6,78%	7,27%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	72.720.241,00	72.560.690,54	-0,22%	87,76%
Despesas de Capital	6.529.759,00	6.517.455,15	-0,19%	7,88%
Reserva de Contingência	900.000,00			
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	4.700.000,00	4.700.000,00	0,00%	5,68%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(1.099.393,61)		
Subtotal das Despesas	84.850.000,00	82.678.752,08		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	84.850.000,00	82.678.752,08		100,00%
Economia Orçamentária		2.171.247,92	-2,56%	2,63%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(4.514.590,27)		5,78%

Ocorre que o Município já vinha de déficits de execução orçamentária dos exercícios anteriores e isso é bastante grave do ponto de vista fiscal, pois seria razoável esperar, dentro dos parâmetros de planejamento e transparência, que a Administração tivesse adotado tom mais conservador na condução da gestão fiscal.

Aqui vale a máxima de que mesmo déficits moderados são suficientes a comprometer a saúde financeira dos Municípios.

Enfim, o Município já se encontrava em resultado financeiro negativo do exercício anterior e, conforme apurado pela SDG, o saldo financeiro deficitário ao final de 2015 fixou-se em R\$ 4.974.840,93.

Aqui, embora o parâmetro que vem sendo estabelecido pela jurisprudência desta E. Corte seja da relevação de déficits inferiores a 01 mês de arrecadação da RCL, penso a exemplo do manifestado pela SDG, que não seja oportuno abonar uma gestão fiscal permeada por patente e negativa trajetória percorrida com sucessivos déficits da execução orçamentária.

Digo isso, em somatória ao fato de que o Município apresentou quadro da dívida flutuante com absoluta falta de liquidez corrente para quitação de seus compromissos de curto prazo.

Basta dizer que para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo havia apenas R\$ 0,23 disponíveis ao pagamento.



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



Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	2.463.333,06	6.108.794,82	2.463.333,06	6.108.794,82
Restos a Pagar Não Processados	-	-	-	-
Consignações	384.356,84	6.868.636,41	6.699.497,75	553.495,50
Depósitos	23.198,57	1.756.371,54	1.769.480,11	10.090,00
Outros	464.916,20	145.128.398,06	144.915.926,00	677.388,26
Total	3.335.804,67	159.862.200,83	155.848.236,92	7.349.768,58
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	3.335.804,67	159.862.200,83	155.848.236,92	7.349.768,58
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	1.697.539,39	0,23	
	Passivo Financeiro	7.349.768,58		

Destaco ainda, que do quadro da dívida de curto prazo pode-se observar a inexistência de lançamento de restos a pagar não processados, ou seja, daqueles empenhos que formalmente foram emitidos, conquanto não haja exigibilidade por falta de liquidação da despesa.

Ademais, acresço que houve crescimento da dívida de longo prazo no período.

Exercícios: anterior e em exame	2014	2015	AH%
Dívida Mobiliária	9.944.096,74	7.932.389,61	-20,23%
Dívida Contratual			
Precatórios			
Parcelamento de Dívidas:	6.035.397,23	5.797.033,63	-3,95%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	5.693.765,27	5.707.743,97	0,25%
Previdenciárias	5.428.130,39	5.558.832,97	2,41%
Demais contribuições sociais	265.634,88	148.911,00	-43,94%
Do FGTS	341.631,96	89.289,66	-73,86%
Outras Dívidas	-	4.849.553,51	
Dívida Consolidada	15.979.493,97	18.578.976,75	16,27%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	15.979.493,97	18.578.976,75	16,27%

Ou seja, o período sob análise foi marcado pelo aprofundamento do endividamento do Município.

E, portanto, as justificativas apresentadas não são suficientes a demover a convicção de que a gestão fiscal do período foi deficiente, considerando os resultados apurados, indicando crescente endividamento do Município e a falta de ações próprias à sua contenção.

b) A respeito dos encargos sociais foi noticiado que o Município procedeu a quitação parcial dos valores devidos ao INSS pela retenção do FPM.

Contudo, nas competências de setembro e dezembro houve falta de recolhimento em montante de R\$ 385.004,40.



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



O fato é que no período o Município já mantinha parcelamento de encargos devidos de outros tempos (com amortização em 2015 de R\$ 3.260.511,59), conjugando pagamentos pertinentes a competências pretéritas e presentes.

Aliás, declaração apresentada nos autos (fl.97), indica que o Município já mantinha parcelamentos de encargos devidos ao FGTS e PASEP, os quais, somados ao parcelamento do INSS, indicaram que – mesmo diante da baixa no período em R\$ 3.644.912,59, o montante em aberto a ser quitado era de R\$ 5.797.033,63.

Documentação fornecida pela SDG, por meio do Ofício nº 231/17, indicou que o Município de Rio das Pedras aderiu ao parcelamento proposto pela MP 778/17, no valor de R\$ 29.573.629,96, em 200 parcelas, englobando a dívida do SAE de Rio das Pedras, em montante de R\$ 2.062.439,48.

Portanto, é nítido que a Administração tem se valido de abster do recolhimento dos encargos sociais, promovendo sucessivos parcelamentos, de modo a obter recursos para o financiamento de suas necessidades.

Nessa linha, sobre o FGTS do período foi indicado que as competências 08/15 a 01/16 foram objeto de parcelamento, firmado em 21.03.16, no valor de R\$ 1.441.017,75 – em 60 parcelas mensais,

E, quanto ao PASEP, as competências de julho a novembro também foram objeto de parcelamento em fevereiro/16, sem indicação de recolhimento da competência de dezembro/15.

Evidente que essa prática é danosa à gestão fiscal responsável – transparente e planejada, na medida em que esse refinanciamento provoca a criação e rolagem de dívida que, a rigor, deveria ser quitada dentro da margem do exercício financeiro, consoante previsão orçamentária.

Relembro que a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou que, em havendo dificuldades de arrecadação e equilíbrio fiscal, as entidades deverão seguir o roteiro estabelecido na LDO para o contingenciamento de despesas, que jamais deverão recair sobre os encargos sociais (art. 9º, § 2º, LC 101/00).

Bem por isso é o recado imposto pelo Legislador, ao firmar na LC 101/00 que ***“não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”*** (art. 9º, § 2º).

O contingenciamento de despesas e limitação de empenho é ato vinculado, alheio à liberdade ou discricionariedade do Gestor – muito menos no caso de encargos sociais, os quais possuem natureza tributária / previdenciária.



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



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

Sendo assim, 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.

Nesse sentido, está direcionando o Manual desta Corte, intitulado “O TRIBUNAL E A GESTÃO FINANCEIRA DOS PREFEITOS”, em meio ao capítulo sobre “AS CAUSAS DO PARECER DESFAVORÁVEL”, fazendo expresse destaque à “FALTA DE REPASSE PREVIDENCIÁRIO”.

Ademais, a assinatura de eventual ajuste de parcelamento não traz em si nenhum ato de gestão positivo em favor do ano já encerrado, ao contrário, apenas cumpriu mister formal, próprio, diferindo e postergando ao futuro a regularização da pendência.

Logo, a falta de recolhimento dos encargos sociais desafia ao princípio constitucional da legalidade e os princípios fiscais em comento.

c) A respeito dos precatórios, de forma sintética pode ser dito que o atual sistema de pagamento – criado pela EC 62/09 - impôs a distinção entre Municípios que estão no regime ordinário e aqueles que estão no regime especial.

No caso concreto, a fiscalização destacou que o saldo apurado da dívida judicial em 31.12.14 era de R\$ 9.484.421,78.

Sendo assim, *inicialmente*, era de se esperar que os depósitos junto ao TJESP fossem feitos na proporção de R\$ 1.251.242,22 (1,5% da RCL) ou R\$ 6.322.955,19 (10/15 até 2024).

Ocorre que a Prefeitura Municipal obteve junto ao DEPRE o deferimento de pedido para quitação do débito em 120 (cento e vinte) parcelas mensais, corrigidas, vencendo a primeira em abril/14.

No entanto, os depósitos foram feitos apenas até o mês de setembro/14; e, em setembro/15, comparecendo junto ao DEPRE, foi orientada a fazer proposta de pagamento das parcelas em atraso, para retornar ao pagamento das parcelas vincendas a partir de setembro/15.



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



Deferido o pagamento do valor em atraso em 06 parcelas a serem pagas entre janeiro e junho/16, apenas duas foram quitadas – em valor de R\$ 213.413,30.

Logo, considerando a autorização feita pelo E.TJESP, observa-se que o Município quitou apenas 02 parcelas no período, descumprindo o acordo celebrado, que se mostrava bastante vantajoso em relação às regras impostas pela EC 62/09.

Ademais, dos requisitórios de baixa monta a Municipalidade também deixou em aberto valor equivalente a R\$ 20.625,78, o qual estava obrigada à quitação ainda dentro do exercício.

Nesse sentido, considerando que as razões apresentadas em recurso não foram convincentes à alteração do panorama processual, voto pelo NÃO PROVIMENTO DO APELO e consequente manutenção de parecer desfavorável sobre as contas de 2015 da Municipalidade de RIO DAS PEDRAS.

É como voto.

GCCCM/25