



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 01/08/2018

ITEM Nº 032

TC-002272/026/15

Município: Turmalina.

Prefeito(s): Fernanda de Menezes Andrea.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Fernanda de Menezes Andrea - Prefeita à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 10-10-17, publicado no D.O.E. de 31-11-17.

Advogado(s): Bráulio Tadeu Gomes Rabello (OAB/SP nº 176.301).

Acompanha(m): TC-002272/126/15 e Expediente(s): TC-000519/011/16.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	30,83% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	79,73% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	20,46% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	47,88%
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit de 1,53% - R\$ 179.016,81
Resultado financeiro	Déficit de R\$ 498.614,30

	2014	2015
i-EGM	B	B

Porte muito pequeno

Região Administrativa de São José do Rio Preto

Quantidade de habitantes 1.885

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Sra. Fernanda de Menezes Andréa – Prefeita Municipal à época, em face do r. parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Turmalina, exercício de 2015, emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 10.10.17¹.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face do insuficiente recolhimento de encargos sociais ao RPPS, tendo em vista que a instrução da matéria revelou que não foram quitadas as parcelas da parte patronal devida no período compreendido entre setembro e novembro/15, incluindo o 13º salário, bem como, foi destacado pela fiscalização que os pagamentos realizados ao seu tempo foram feitos com atraso.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 10.10.17, estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, e pelos ee. Conselheiros Renato Martins Costa – Presidente e pelo Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli.



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



O r. voto condutor ao parecer combatido também fez menção de que a falha era recorrente, posto que apontada nas contas de 2013 (TC-1707/026/13), ocasião em que foram relatados constantes parcelamentos junto ao Instituto local.

Ademais, fora consignado no decisório que o ponto é suficiente ao agravamento da dívida de longo prazo e, mesmo diante de eventual regularização por meio de assinatura de confissão de dívida, fica patenteado o desequilíbrio fiscal².

² **Excerto do r. voto proferido**

"IV – A par desses desacertos releváveis, remanesce outra falha suficientemente grave para comprometer a totalidade das contas em exame.

Refiro-me ao insuficiente recolhimento de encargos sociais.

De acordo com a instrução dos autos, e conforme admitido pela defesa (fls. 67 e DOC.9 - fls.132), não houve recolhimento de parte das contribuições previdenciárias devidas ao Instituto de Previdência Municipal, referente à cota patronal dos meses de Setembro de Dezembro de 2015 e 13º Salário, além da fiscalização ter apurado que os repasses mensais foram efetuados com atraso.

Em razão disso, por intermédio da Lei Municipal nº 1602/15, foi celebrado o Termo de Parcelamento (Acordo CAD/Prev nº 4/2016, no valor de R\$ 267.525,04).

Em que pese tal ajuste ter sido autorizado ainda dentro do exercício examinado, observa-se que a inadimplência nos recolhimentos previdenciários é falha recorrente na Municipalidade, sendo inclusive objeto de apontamento nas contas de 2013 (TC-1707/026/13), onde foi relatada a existência² de constantes parcelamentos de débitos com o Regime Próprio de Previdência Municipal.

Sobre o tema, é cediço que esta E. Corte vem constatando 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 tenham sido celebrados instrumentos de parcelamento do débito, o fato é que o Município se valeu de recursos antes destinados à despesa legal específica do período, disso criando dívida a ser solvida através do sacrifício de orçamentos futuros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pretende o equilíbrio entre receitas e despesas – por meio de uma gestão transparente e planejada, bem como a diminuição do estoque da dívida constituída; e aqui, 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.

Além disso, 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 LDO².

Vê-se que a medida impôs o agravamento da dívida de longo prazo (13,88% - fls.12); e, desse modo, entendo que as medidas adotadas postergaram o pagamento de despesas que deveriam ser quitadas dentro do período, disso refletindo na necessidade de ajustamento dos próximos exercícios orçamentário-financeiros, em prejuízo das despesas de custeio e investimentos necessários àqueles.

Quanto à eventual regularização da matéria por meio de assinatura do instrumento de confissão de dívida, considero que não pode ser aceita para efeitos de avaliação do equilíbrio fiscal, já que os termos não desnaturam a situação constatada.

Na verdade, a questão de fundo que importa para o exame destas contas diz respeito à falta de recolhimento dos encargos ao tempo devido, disso constituindo dívida de longo prazo – em ação divorciada dos preceitos fiscais.

A reforçar tal conclusão está a Cartilha "Os Cuidados do Prefeito com o Mandato", editada por esta Corte e disponível no endereço eletrônico www.tce.sp.gov.br, que alerta para a gravidade da inadimplência previdenciária:

'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.(...)'".



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



O r. parecer foi publicado em 30.11.17 (fls. 331/355).

O Pedido de Reexame foi interposto em 14.12.17 (fls. 351/367 e documentos que acompanham).

Em síntese, a Recorrente consignou que o Município obteve excelentes resultados no período, a despeito da reprovação das contas em face da situação verificada no ponto pertinente aos encargos sociais.

Lembrou que o débito, mediante autorização da Lei Municipal nº 1602/15, de 29.12.15, foi parcelado em 30 meses³; e, desse modo, em seu entendimento, a decisão adotada por esta E. Corte foi desproporcional.

Invocou posicionamentos da Assessoria Técnica, pelos quais a falha mereceria recomendações e que o Município não demonstrou uma posição de desequilíbrio.

Ainda, afirmou que o parcelamento é medida absolutamente legal e que o Município possui Certificado de Regularidade Previdenciária; que o eventual atraso no recolhimento dos encargos se deu por ausência de recursos financeiros nas respectivas datas.

Anotou a edição da Portaria nº 333/17 do Ministério da Fazenda, pela qual os entes federativos estavam autorizados a celebrar acordo de parcelamento em até 200 meses – o que reforçaria a tese de desproporcionalidade do juízo emitido; disse que não ocorreram outros parcelamentos no Município e todos os recolhimentos estão sendo feitos em dia.

Asseverou que o valor de 04 competências não teria reflexo algum sobre a dívida de longo prazo e, nesse sentido fez comparações com o déficit primário geral, refletindo resultados sobre os Municípios.

Ademais, disse que mesmo diante desse cenário negativo, a execução orçamentária foi superavitária e o percentual de investimentos alcançou 6,28%, além de ter cumprido os demais índices avaliados por esta E. Corte.

Consignou que as últimas contas de Turmalina foram aprovadas nesta Casa e, que agora, não poderia ter os demonstrativos do período rejeitados em face do parcelamento realizado sobre 04 competências, sob pena de incorrer em situação absolutamente desproporcional.

³ Lei 1602/15 – autoriza o parcelamento dos débitos do Município com o RPPS gerido pelo IPREM-Turmalina, períodos de setembro, outubro, novembro e 13º salário/15, em 30 meses, mediante termo de acordo, valores atualizados pelo IPCA/IBGE, acrescidos de juros simples de 0,5% e multa de 2% acumulados desde a data de vencimento da prestação até o mês do efetivo pagamento; como garantia das prestações não pagas fica vinculado o FPM (fl.368).



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



Enfim, a Recorrente pediu pelo provimento do apelo e emissão de parecer favorável sobre as contas.

A Assessoria Técnica avaliou, mediante Notas Técnicas SDG nº 135/17 e 138/17 – editadas em face da MP 778/17 – Lei nº 13.485/17, a qual autoriza o parcelamento de dívidas previdenciárias-, que em situações similares o ponto que rejeitou as presentes tem sido relevado; no entanto, no caso concreto, o parcelamento celebrado foi efetuado antes da edição daquelas regras, de tal sorte contribuindo para o aumento da dívida de longo prazo, com inequívoco comprometimento dos orçamentos posteriores – questões que não foram descaracterizadas no apelo.

Nesse sentido, a Assessoria Técnica, acompanhada por sua i. Chefia, posicionou-se pelo não provimento do recurso (fls. 371/380).

O MPC registrou que a conduta combatida não é passível de relevação, consoante menção constante em nosso manual “ O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, uma vez que compromete o equilíbrio atuarial do Instituto de Previdência, aumentando a dívida do Município ao transformar obrigação atual em compromisso de longo prazo.

Sendo assim, também considerando sobre os acréscimos financeiros decorrentes do inadimplemento, posicionou-se o MPC pelo não provimento do apelo (fls. 381/383).

Instada a manifestar-se a SDG também se colocou contrária ao provimento do Pedido de Reexame, avaliando que o exame das contas se presta à análise pelo seu conjunto, mas não podendo resultados positivos compensar situações desfavoráveis.

A SDG fez menção ao aumento da RCL no período – R\$ 387 mil, inclusive, superior à quantia não recolhida; ademais, que não cabe ao Chefe do Executivo escolher quais despesas serão contingenciadas, principalmente aquelas obrigatórias.

Também foi consignado que as contas do Município, no exercício de 2016 (TC-4120.989.16), indicaram o não recolhimento de competências para posterior parcelamento, prática recorrente na Gestão – cujos pagamentos, invariavelmente, incorreram em atrasos, causando endividamento de R\$ 2,836 devidos à Previdência local – ou 24,2% do arrecadado no ano.



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



A SDG afirmou que tem se convencido de que o atendimento à Portaria 333/MF poderia afastar falhas do gênero; contudo, ainda que tal instrumento não tenha estabelecido prazo para adesão ao parcelamento dos débitos previdenciários devidos até 03/17 aos regimes municipais, exigindo apenas lei autorizativa específica, observou que até o presente, nenhuma documentação foi comprovadamente encaminhada a esta Corte, fato primordial de análise do tema, impedindo a sua relevação (fls. 385/388).

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 01/08/2018

ITEM 032

Processo: TC-2272/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE TURMALINA

Responsável: Fernanda de Menezes Andrea – Prefeita Municipal

Período: 01.01 a 31.12.15

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procurador(a)es: Bráulio Tadeu Gomes Rabello – OAB/SP 176.301

(Expedientes que acompanham: TC-2272/126/15 e TC-519/011/16.

Aplicação total no ensino	30,83% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	79,73% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00%
Investimento total na saúde	20,46% (mínimo 15%)
Transferências à Câmara	Em ordem
Gastos com pessoal	47,88%
Remuneração agentes políticos	Em ordem
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Em ordem
Resultado da execução orçamentária	Superávit de 1,53% - R\$ 179.016,81
Resultado financeiro	Déficit de R\$ 498.614,30

	2014	2015
i-EGM	B	B

Porte muito pequeno

Região Administrativa de São José do Rio Preto

Quantidade de habitantes 1.885

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

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

Igualmente guarda tempestividade.



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

A r. decisão combatida consignou que não houve recolhimento de parte das contribuições previdenciárias devidas ao Instituto de Previdência Municipal, referente à cota patronal dos meses de setembro a dezembro de 2015 e 13 salário, além de destacar que os repasses mensais foram efetuados com atraso.

Ademais também foi realçado no r. decidido que foi celebrado o Termo de Parcelamento – Acordo CAD/PREV nº 4/2016, no valor de R\$ 267.525,04; e, ainda, que a falha é recorrente, consoante apontamento nas contas de 2013 - TC-1707/026/13, noticiando a existência de constantes parcelamentos de débitos com o RPPS.

A defesa apresentada consignou que o atraso no recolhimento à Previdência local se devia à crise financeira nacional e pela falta de recursos disponíveis ao seu tempo (fl.71).

Mais ainda, o documento anexado à defesa confirmou que as obrigações patronais devidas nos meses de setembro (parte), outubro, novembro e 13º salário foram parceladas, dando origem ao Termo de Parcelamento 004/16, aprovado pela Lei Municipal nº 1602 de 29.12.15; ainda, que as parcelas oriundas dos Termos de Parcelamento nº 2811/13, aprovado pela Lei 1506/13 e do Parcelamento aprovado pela Lei 1064/04 estavam devidamente quitadas em 30.12.15 (fl. 132).

Nesse sentido, observa-se que o inconformismo retratado nas razões de recurso acrescem, ao que já havia sido justificado no juízo “a quo”, que o r. parecer desfavorável seria desproporcional à situação retratada nos demonstrativos.

Contudo, considero que os Órgãos de Instrução – ATJ, Chefia de ATJ e SDG, bem como o MPC guardam razão e coerência no tocante à impossibilidade de acolhimento do apelo.

Em que pese meu posicionamento pessoal, externado em inúmeras oportunidades, o fato é que o colegiado desta E. Corte tem aceitado o parcelamento de dívidas decorrentes do inadimplemento com o RGPS e RPPS, em destaque pela MP 778/17 e Portaria MF 333/17.



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



No entanto, aqui, ao contrário, o parcelamento celebrado pelo Município ocorreu fora daquelas bases – reconhecidamente mais vantajosas aos cofres da Prefeitura, incidindo nos encargos fixados pela Lei Municipal nº 1602/15, quais sejam, juros simples de 0,5% e multa de 2% sobre o acumulado desde a data de vencimento da prestação até o seu efetivo pagamento.

Aliás, diga-se de passagem, não obstante a indicação de que o Município já mantinha parcelamentos realizados no passado, pode-se observar que também incorreu na falta de quitação das competências devidas no exercício de 2016, consoante celebração de novo termo de parcelamento (CADPREV nº 01393/2016 – parcelas relativas ao período de 01/16 a 11/16)⁴

Dito isso, considero que houve infração aos preceitos fiscais de planejamento e transparência, na medida em que a Administração deveria ter acompanhado a evolução da entrada de receita e, diante de eventual queda da expectativa traçada no plano orçamentário, recorrer ao contingenciamento de despesas estabelecido na LDO.

Assim, sob o aspecto orçamentário, a complexidade na arrecadação de receitas e a execução das despesas, indica que estão interligadas e necessitam de solução previamente planejada e, notadamente, autorizada pelo Legislativo, posto que possuem destinação certa, de tal sorte que não há liberdade ao Administrador à escolha dos gastos ou investimentos a serem suspensos.

A própria LRF definiu que o contingenciamento não poderia atingir despesas legais – aqui compreendendo aquelas de natureza tributária / previdenciária [Art. 9. (...)§ 2º 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].

Interessante observar que, na verdade, o resultado da execução orçamentária estabeleceu superávit de 1,53% - R\$ 179.016,81; conquanto a RCL, também de forma positiva, foi elevada em 2,94% - R\$ 387.050,36 em relação ao período anterior.

⁴ **eTC-4120.989.16 – excerto do relatório de inspeção**

RPPS:

“No decorrer do exercício, com referência às obrigações patronais, a Prefeitura Municipal recolheu as contribuições devidas apenas sobre a folha de pagamento do Magistério. Amostra da documentação de despesa no Arquivo 17, págs. 01/06.

Conforme Relatório fornecido pelo Instituto de Previdência Municipal de Turmalina – IPMT, do total de R\$ 1.259.577,92 devidos, o Ente recolheu apenas R\$ 100.664,46, restando um débito de R\$ 1.158.913,46. Arquivo 18.

Já, conforme relação das despesas empenhadas, fornecida pela Origem, o valor empenhado a este título foi de R\$ 214.766,70 (houve cancelamento de empenhos, no montante de R\$ 1.061.278,51, devido ao parcelamento firmado no final do exercício), sendo pagos, em 2016, R\$ 111.898,32 e em 2017, R\$ 102.868,38 (competência dezembro/2016). Arquivo 19.

Deste modo, por meio da Lei nº 1636, de 09/12/2016, foi autorizado parcelamento de débito da Prefeitura Municipal para com o IPREM, relativo às competências de janeiro a novembro de 2016, incluindo 13º salário. Arquivo 20, pág. 02/03.

*Em 23/12/2016, a Prefeitura firmou Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários (Acordo CADPREV nº 01393/2016), no montante de R\$ 1.025.768,18, em 60 parcelas, correspondentes aos valores de **contribuições patronais devidas e não repassadas ao RPPS, relativos ao período de 01/2016 a 11/2016**, portanto, não incluiu o 13º salário. Arquivo 20, pág. 04/10”.*



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



Desse modo, as razões de recurso são impertinentes à remoção da convicção do juízo negativo sobre as contas.

Enfim, fora da proteção estabelecida pela Portaria 333/MF, eventual solução ao valor inadimplido, por meio da celebração da assinatura de parcelamento, penso que os atos e ajustes devem ser avaliados no bojo das contas do período em que ocorreram.

De todo o exposto, voto pela NEGATIVA DE PROVIMENTO do Pedido de Reexame, a fim de manter o juízo desfavorável antes emitido sobre as contas de 2015 da Municipalidade de TURMALINA.

É como voto.

GCCCM/25