



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 17/10/18

ITEM Nº24

PEDIDO DE REEXAME

24 TC-002271/026/15

Município: Turiúba.

Prefeito(s): José Antonio da Cunha.

Exercício: 2015.

Requerente(s): José Antonio da Cunha – Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 21-11-17, publicado no D.O.E. de 12-01-18.

Acompanha(m): TC-002271/126/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-1 - DSF-I.

RELATÓRIO

Colenda Primeira Câmara decidiu emitir parecer desfavorável às CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TURIÚBA relativas ao exercício de 2015¹, em face do expressivo déficit financeiro e do histórico de sucessivos resultados negativos das Finanças, bem assim da contumaz postergação de recolhimentos devidos ao Regime Previdenciário Municipal.

O responsável, *Senhor José Antonio da Cunha*, inconformado, pede o reexame da matéria e sequente reforma do aresto para nesta oportunidade obter o pronunciamento favorável desta Corte (TC-55/001/18; fls. 456/494).

¹ Primeira Câmara de 21/11/2017 (DOE 12/01/2018). Pelo Voto dos Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Presidente e Relator, Cristiana de Castro Moraes e Substituto de Conselheiro Auditor Josué Romero.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Em preliminar, com fulcro nos artigos 5º, inciso LV, e 93, inciso IX, da CF/88² aduz violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa e argui a nulidade do julgado, visto que fez constar dos autos decisão que aprovou as contas de sua antecessora a despeito da ocorrência de déficit superior ao examinado³, circunstância que não teria sido considerada em primeiro grau de jurisdição, quando proferido juízo contrário à aprovação das presentes contas.

De outro norte, assevera que o inquinado desajuste financeiro decorre de dívidas herdadas da administração anterior, notadamente relativas à Previdência Municipal, cenário que exigiu medidas de parcelamento de débitos no total de R\$ 1.286.263,32 (um milhão e duzentos e oitenta e seis mil e duzentos e sessenta e três Reais e trinta e dois centavos), importe que compreende deva ser excluído dos resultados da competência vez que não demandados por sua gestão.

O interessado expõe que *"assumiu a Prefeitura em 1º de janeiro de 2013, totalmente quebrada, com dívidas fundadas*

² **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

³ Referência ao TC-179/026/09, sob a Relatoria do eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini. Parecer prévio desfavorável proferido pela E. Primeira Câmara em 24/05/2011 (déficit orçamentário; falta de recolhimento de encargos previdenciários; DOE 09/06/2011). Pedido de Reexame provido pelo E. Tribunal Pleno em 26/10/2011 (DOE 22/11/2011).



e flutuantes próximas dos R\$ 4.850.000,00 e com ínfima arrecadação mensal de aproximados R\$ 850.000,00 mensais, somados as dívidas com energia elétrica, água, pessoal, fornecedores e sem qualquer crédito na praça". Contesta, assim, a premissa do parecer de que *"houvera déficit de execução orçamentária, o que, data 'vênia', não corresponde com a verdade real, [...] bastando descontar os valores dos parcelamentos pagos, que foram considerados despesas do exercício, para gerar superávit financeiro em todos os exercícios (2013, 2014, 2015, 2016)".* Reportou que a gravidade do endividamento previdenciário do Município recepcionado em 2013 levou o Ministério Público Estadual a ajuizar Ação Civil de Improbidade Administrativa para o bloqueio de R\$ 3.080.245,46 (Processo 1000073-62.2017.8.26.0097).

Outrossim, destaca resultados positivos de sua gestão, com ênfase para os investimentos obrigatórios em Educação e Saúde, adequação dos registros contábeis e patrimoniais, boa ordem dos pagamentos de pessoal e de encargos sociais, e demais aspectos vistos em conformidade, inexistência de falhas com gravidade para comprometer os balanços em exame, e que empenhou-se com rigor para satisfazer as dívidas herdadas e honrar integralmente os compromissos assumidos, para além de promover o realinhamento das Finanças.

Pretere, ademais, a formação de autos apartados para a análise dos apontamentos de item "D.3.5. PREENCHIMENTO DE CARGO SEM LEI AUTORIZADORA". Assinala que a matéria restou apreciada nas Contas de 2013 e, ainda, que foi arquivado correlato Inquérito Civil Público instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, o que demonstra a regularidade dos institutos afetos à



criação da Secretaria Municipal de Assistência Social: - Lei Municipal nº 331/2013 (*"fixou posteriormente a lei que institui a Secretaria, o subsídio do ocupante do cargo"*); - Decreto do Poder Executivo Municipal nº 659/2013 (*"depois de aprovada a lei instituindo a Secretaria, e a lei da Câmara fixando o subsídio do Secretário, efetuou a nomeação"*); - Lei Complementar nº 109/2013 (*"instituiu a Secretaria Municipal, o cargo do Secretário que é unitário, único, equivocando-se a auditoria, aproveitando-se outros servidores do quadro de pessoal na estrutura administrativa"*); - Decreto nº 659/2013 (regulamenta e disciplina a Secretaria).

Frisa que *"o Município primeiramente instituiu a Secretaria aproveitando-se demais unidades e servidores da área social, instituindo-se o cargo único de Secretário, depois, seguindo a Constituição Federal, a Câmara Municipal fixou o subsídio do Secretário, para posteriormente, o Executivo Municipal regulamentar a Secretaria e finalmente nomear o Secretário, dentro da plena observância dos mandamentos legais"*.

Estes os argumentos do apelo.

Chefia de ATJ (fl. 499 - verso) submeteu a este Relator manifestação de **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 498/499) pelo **conhecimento** do apelo e, no mérito, por seu **desproimento**, à vista do evidente descontrole fiscal da gestão que se observa do aumento da dívida de longo prazo e dos recorrentes déficits financeiros, circunstâncias que os argumentos de recurso, em maioria já expostos quando do exame das contas do exercício anterior, são insuficientes à dissolução e, assim, infrutíferos para a pretendida reforma do julgado.



Também para o **Ministério Público** (fls. 500 / 501) é de ser **conhecida** a medida recursal, concluindo, na esteira do posicionamento de ATJ, pelo **não provimento**.

Assinala o *Parquet* que a administração de 2015 não exerceu adequado controle financeiro, como se vê da expressiva iliquidez (0,31), da composição da dívida de curto prazo em 59,73% de restos a pagar processados, e do acréscimo de 6,26% das obrigações de longo prazo sequente do recolhimento parcial de encargos patronais previdenciários. Ressalta, ademais, *"que os déficits financeiros vêm se acumulando desde o exercício de 2009, culminando no resultado negativo da ordem de R\$ 1.396.862,52, registrado em 2015"*, resultados que *"em nenhum momento foram tratados pelo ex-Prefeito em seu Pedido de Reexame, tendo o peticionário se concentrado em repisar argumentos já oferecidos anteriormente"*.

É o que consta dos autos.

GCECR
ADS



TC-002271/026/15

VOTO

PRELIMINAR

Pressupostos de admissibilidade em termos⁴, **conheço** do recurso.

Ainda em preliminar, de ser refutada a hipótese de cerceamento de defesa suscitada pelo interessado vez que os documentos acrescidos aos autos a título de alegações complementares foram devidamente examinados⁵ e, ainda, que o precedente assinalado traduz conjuntura diversa à examinada nos presentes demonstrativos, principalmente no que se refere à perspectiva de análise cronológica dos resultados da Municipalidade.

Nestas condições, rejeito a preliminar de nulidade do parecer debelado.

MÉRITO

Deram causa ao parecer prévio desfavorável o cenário de desalinho fiscal da Administração que se viu do **déficit financeiro** no importe de R\$ 1.396.862,52 (45 dias da arrecadação do

⁴ Medida recursal protocolizada em 09/01/2018 (fls. 203/207), em face do r. Aresto publicado no Diário Oficial do Estado em 23/11/2017 (fl. 202). Trata-se de apelo tempestivo e interposto por parte legítima, na conformidade dos artigos 70 e 71 da Lei Complementar nº 709/93, e, ainda, do Comunicado GP nº 08/2016, publicado no Diário Oficial em 28/04/2016.

⁵ Trata-se do expediente TC-275/001/17 acostado às fls. 320/415.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

exercício⁶), demais do **histórico de resultados negativos das Finanças Municipais**⁷ e da **recorrente postergação de quitação de encargos previdenciários**⁸.

Incontroverso que o sobredito panorama é censurado por esta Corte em face do prejuízo que impõe à futura execução orçamentária tendo em vista, ademais, que o descompasso entre receitas e despesas se estende por vários exercícios.

Também prejudicial revela-se o crescimento da Dívida de Longo Prazo vindo de reiterados acordos previdenciários, haja vista que apenas acumulam-se as obrigações desde o exercício de

⁶ **Resultados da Gestão:**

- Arrecadação mensal: R\$ 11.337.569,81 [receitas] ÷ 12 [meses] = **R\$ 944.797,49**.
- Arrecadação diária: **R\$ 944.797,49** ÷ 30 [dias] = **R\$ 31.493,25**.
- Escassez financeira: [-] R\$ 1.396.862,52 [déficit] ÷ **R\$ 31.493,25** [arrecadação / dia] $\cong$ **45 dias**.

⁷ **Histórico de resultados do Município:**

Exercício	Execução Orçamentária	Déficit Financeiro	Liquidez
2009	Déficit 10,95% ([-] R\$ 775.522,79)	[-] R\$ 332.339,76	0,77
2010	Déficit 29,27% ([-] R\$ 2.314.963,90)	[-] R\$ 2.153.412,44	0,24
2011	Superávit 0,12% (R\$ 10.778,86)	[-] R\$ 1.467.800,63	0,18
2012	Déficit 9,17% ([-] R\$ 885.578,57)	[-] R\$ 1.879.564,24	0,25
2013	Superávit 2,54% (R\$ 271.229,48)	[-] R\$ 1.044.979,70	0,50
2014	Déficit 7,19% ([-] R\$ 843.628,12)	[-] R\$ 1.615.718,53	0,33
2015	Superávit 1,87% (R\$ 212.039,58)	[-] R\$ 1.396.862,52	0,31

⁸ **Evolução da dívida de longo prazo do Município:**

Exercício	Dívida de Longo Prazo = Parcelamento de Contribuições Previdenciárias	Dívida de Longo = Saldo Consolidado
2012	R\$ 2.310.562,13	R\$ 2.561.575,54
2013	R\$ 3.152.242,50	R\$ 3.364.241,99
2014	R\$ 3.488.557,34	R\$ 3.672.422,12
2015	R\$ 3.902.483,69	R\$ 3.902.483,69



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

2012⁹ (2012 = R\$ 2.310.562,13), sendo que em 2015 aferiu-se a dívida fundada em R\$ 3.092.483,69 (três milhões e noventa e dois mil e quatrocentos e oitenta e três Reais e sessenta e nove centavos), com saldo composto integralmente por débitos junto à Previdência Municipal¹⁰. De se apontar a ausência de notícias de adesão do Município ao "Refis Previdenciário", oportunidade de renegociação de débitos instituída pela Medida Provisória 778/17 (Lei Federal nº 13.485/2017; Portaria MF 333/2017).

Este o cenário de desaprovação, bem indicaram ATJ e MPC a fragilidade dos argumentos apresentados na ocasião de reexame, cujo teor, de mais a mais, sumariza-se em reiterações de justificativas anteriores, inócuas em afastar os fundamentos contrários aos demonstrativos.

⁹ Como constam de respectivos Relatórios de Inspeção:

	2012	2013	AH%
Dívida Mobiliária			
Dívida Contratual			
Precatórios			
Parcelamento de Dívidas:	2.310.562,13	3.152.242,50	36,43%
De Tributos			
De Contribuições Sociais:	2.310.562,13	3.152.242,50	36,43%
Previdenciárias	2.310.562,13	3.152.242,50	36,43%
Demais contribuições sociais			
Do FGTS			
Outras Dívidas	251.013,41	211.999,49	-15,54%
Dívida Consolidada	2.561.575,54	3.364.241,99	31,33%
Ajustes da Fiscalização			
Dívida Consolidada Ajustada	2.561.575,54	3.364.241,99	31,33%

* TC-1706/026/13 (fl. 23).

	2014	2015	AH%
Exercícios: anterior e em exame			
Dívida Mobiliária	-	-	
Dívida Contratual	-	-	
Precatórios	-	-	
Parcelamento de Dívidas:	3.468.557,34	3.902.483,69	12,51%
De Tributos	-	-	
De Contribuições Sociais:	3.468.557,34	3.902.483,69	12,51%
Previdenciárias	3.468.557,34	3.902.483,69	12,51%
Demais contribuições sociais	-	-	
Do FGTS	-	-	
Outras Dívidas	203.864,78	-	-100,00%
Dívida Consolidada	3.672.422,12	3.902.483,69	6,26%
Ajustes da Fiscalização	-	-	
Dívida Consolidada Ajustada	3.672.422,12	3.902.483,69	6,26%

* TC-2271/026/15 (fl.18).

¹⁰ Como consta do Relatório de Fiscalização do Balanço Geral do IPREM – Instituto de Previdência do Município de Turiúba (TC-4119/989/16-8; item B.1.1.1 - Parcelamentos):

Saldo do exercício anterior – 2014		R\$ 3.463.804,93
(+)	Inscrições no exercício em exame	R\$ 323.266,19
(+)	Atualização da dívida existente	R\$ 542.981,84
(-)	Cobranças no exercício	(R\$ 427.569,27)
(-)	Cancelamentos no exercício	R\$ 0,00
(=)	Saldo final do exercício de 2015	R\$ 3.902.483,69



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Ademais, não prospera o intento do apelante de que sejam desconsideradas para o fim de análise das contas as dívidas herdadas da gestão anterior, vez que o equilíbrio da condução fiscal representa o horizonte a ser perseguido pelo administrador sob o oportuno cumprimento das obrigações de pagamento assumidas pelo Município e o indispensável alinhamento entre gastos e arrecadação, circunstância que não se observa dos resultados do exercício.

Neste sentido, há consignar o que constou da decisão recorrida:

"Em sede de alegações o responsável expõe o panorama de desarranjo fiscal recepcionado da gestão precedente, com déficits, endividamentos e débitos previdenciários. Pleiteia o abatimento dos restos a pagar não processados (R\$ 381.581,65) cujo cancelamento deixou de ser realizado ao término do exercício, bem como dos valores pagos à Previdência Municipal em face de pendências da direção anterior (R\$ 427.569,38); sustenta que os ajustes diminuiriam o resultado financeiro para déficit de R\$ 587.711,00.

Preliminarmente, contestáveis são as deduções suscitadas pelo gestor, visto incontroverso o compromisso financeiro de quitação dos acordos previdenciários mesmo que celebrados em razão de débitos da Administração precedente, e, ademais, que os restos a pagar não processados de 2015 perduraram no exercício seguinte, como se extrai da consulta ao Relatório de Fiscalização



das Contas de 2016.

De outro lado, em que pese as razões de defesa, impende o registro histórico da condução financeira do Município, cuja análise evidencia que a insuficiência das Finanças persiste no âmbito da Prefeitura desde a competência de 2009, como bem pontua o Ministério Público de Contas. Há ressaltar que o saldo financeiro de 2015 atingiu exiguidade superior a um mês de arrecadação (45 dias), patamar inaceitável por esta Corte em razão de incidentes reflexos à futura condução fiscal da Municipalidade.

Desta feita, o cenário de desajuste financeiro implica em prejuízo à aprovação dos demonstrativos, vez que traduz inobservância dos princípios de equilíbrio e prudência subjacentes à boa gerência dos recursos públicos, com decorrente violação ao artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.”

Outrossim, todavia diga o apelante que a crítica de preenchimento de cargo político sem criação por lei já foi examinada em autos precedentes, é de ser mantida a ordem de formação de autos apartados para análise da matéria (item D.3.5) uma vez que, a despeito da advertência exarada à Municipalidade nas Contas de 2013¹¹, a

¹¹ **TC-1706/026/13 (Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho; DOE 26/08/2015):** “2.1.3. Ainda no setor de Pessoal, merece atenção o cargo de Secretário Municipal de Assistente Social, que segundo evidenciado pela instrução processual, não foi criado por meio de lei. Vale advertir a Origem que a criação de cargos deve, inequivocamente, ser realizada através de lei, conforme exige o artigo 61, “a”, da Constituição Federal. Assim, caso entenda necessário, a Origem deverá promover a adequada criação do cargo de Secretário de Assistência Social por meio de lei de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

situação persistiu no decorrer do exercício de 2015 e, assim, impende o exame da regularidade dos atos praticados.

Pelo exposto, filio-me às conclusões de ATJ e MPC, e **voto pelo desprovemento** do Pedido de Reexame, a fim de que seja integralmente mantida a decisão de fls. 421/455.

Este é o voto.

GCECR
ADS

iniciativa do Poder Executivo, além de cessar imediatamente qualquer nomeação para o referido cargo antes da sua regular criação”.