



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 28/11/2018

ITEM Nº 039

TC-002332/026/15

Município: Estrela do Norte.

Prefeito(s): Hélio Lima dos Santos.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Hélio Lima dos Santos - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 10-10-17, publicado no D.O.E. de 30-11-17.

Acompanha(m): TC-002332/126/15 e Expediente(s): TC-000253/005/15, TC-000452/005/16, TC-010516/026/16 e TC-035967/026/15.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: UR-5 - DSF-II.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Hélio Lima dos Santos, Ex-Prefeito Municipal de Estrela do Norte, em face do r. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2015, emitido pela c. Primeira Câmara, em sessão de 10/10/2017 (fls. 176/197).

Motivaram a rejeição dos demonstrativos a ocorrência de resultados econômico-financeiros negativos, a falta de liquidez em face dos compromissos de curto prazo, a extrapolação do limite com Despesa de Pessoal, os atrasos nos pagamentos devidos ao PASEP, com a geração de encargos moratórios, e a falta de retenção ao INSS de contribuições previdenciárias em serviços tomados pela Administração.

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

*IV – A par desses desacertos relevantes, as contas estão comprometidas por falhas que, sejam tomadas em conjunto, sejam de modo isolado, guardam gravidade bastante para inquinar a totalidade dos demonstrativos em exame. A instrução processual evidenciou uma acentuada precarização do conjunto de **resultados econômico-financeiros**, os quais caminham na contramão do gerenciamento fiscal responsável preconizado pela Lei Complementar nº 101/2000.*

Nesse sentido, observa-se que a execução orçamentária apresentou resultado deficitário de R\$ 487.850,64, equivalente a 3,60%, o qual não encontrou amparo em superávit financeiro do exercício anterior; isso, muito embora a Prefeitura tivesse sido alertada pelo Sistema AUDESP, por cinco vezes, a respeito do descompasso entre receitas e despesas, deixando de adotar suficiente limitação de empenho e movimentação financeira estabelecida pelo artigo 9º da LRF.

Como consequência, o déficit da execução orçamentária aprofundou o já negativo resultado financeiro vindo do exercício anterior, que passou de -R\$ 2.463.637,63 para -R\$ 3.029.944,99, com variação de 22,99%. E, conforme destacado por ATJ, tal montante equivale a mais de 1 mês de arrecadação



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



municipal⁶, o que não é aceito por esta Corte, já que revela potencial de comprometer o equilíbrio dos exercícios futuros.

Em retrospecto, verifica-se que a situação dos indicadores financeiros vem piorando ao longo dos últimos anos, sem que se observe o compromisso do gestor com o equilíbrio das finanças públicas:

Resultado	2013	2014	2015	
Orçamentário	(226.085,58)	(757.611,60)	(487.850,64)	Var. % 2013-2015
Financeiro	(1.731.708,78)	(2.463.637,63)	(3.029.944,99)	-74,97%

Saliento, ainda, que conforme bem explicitado pela fiscalização e ratificado por ATJ, o déficit orçamentário foi minorado artificialmente pela contabilização de receitas orçamentárias meramente escriturais, relativas a compensações de encargos junto à Receita Federal, que jamais chegaram a ingressar nos cofres públicos, contrariando o que dispõe o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/19647. Desconsideradas essas receitas fictícias, o déficit orçamentário alcançaria R\$ 1.631.724,70, representando 13,16% das receitas arrecadadas.

Destaco que apesar do quadro de desaceleração dos ingressos de receitas, a Prefeitura não adotou medidas eficientes de cobrança de sua Dívida Ativa (recuperação de apenas R\$ 41.016,71, equivalente a 4,0% do estoque de créditos ao final de 2014) e não reteve o ISS, imposto de sua competência arrecadatória, referente aos serviços contratados pelo Município.

Ademais, a Prefeitura realizou um elevado percentual de alterações orçamentárias (31,13%), o que colaborou para o descompasso verificado, anotando-se, ainda que o total de suplementações por anulação de dotações (15,51%) superou a autorização legislativa inserta na LOA (10,0%).

Também negativa a situação da Dívida de Curto Prazo, que apresentou crescimento de 10,87%, pressionada, em especial, pelo incremento dos Restos a Pagar Processados, deixando a Prefeitura em situação de profunda iliquidez para enfrentar seus compromissos mais imediatos (índice de 0,06). Veja-se, nesse sentido, que a Prefeitura dispunha de pouco mais de R\$ 184 mil em recursos financeiros para honrar saldo superior a R\$ 2,8 milhões em Restos a Pagar Processados, que representam compromissos líquidos e certos em favor de seus credores.

A Dívida de Longo Prazo, por seu turno, não reflete a real posição dos débitos fundados do Órgão, carecendo da devida atualização, o que infringe os princípios da transparência e da evidência contábil (§ 1º do art. 1º da LRF e art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

A deficiência dos resultados econômico-financeiros e o excesso de alterações orçamentárias estiveram dentre os fundamentos que ensejaram a emissão de parecer desfavorável sobre as contas de 2014 (TC-240/026/14).

*A mácula seguinte diz respeito à **Despesa com Pessoal**, que se manteve acima da marca de 54% em todos os quadrimestres do exercício após os ajustes lançados pela fiscalização, caracterizando ofensa ao disposto na alínea b do inciso III do art. 20 da Lei Fiscal.*

Tais ajustes se referem à inclusão dos dispêndios com o PASEP e terceirizações e exclusão, do cálculo da RCL, das receitas escriturais de compensações previdenciárias e das Receitas de Capital indevidamente computadas no quadro de Receitas Correntes.

Sobre o tema, o interessado se limitou a afirmar que se trata de problema complexo, enfrentado por todos os Municípios, e que foram efetuados os cortes possíveis, sem que se alcançasse a necessária redução.

Dessa feita, setor especializado de ATJ acolheu os cálculos da fiscalização, fixando os percentuais de despesas em 66,30%, 74,71% e 61,34% ao longo dos quadrimestres. E, no caso concreto, o desacerto nos gastos laborais se



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



iniciou no 3º quadrimestre de 2014 e não foi corrigido nem no exercício de 2015, nem no de 2016:

2014	2015			2016		
3º Quadri	1º Quadri	2º Quadri	3º Quadri	1º Quadri	2º Quadri	3º Quadri
61,09%	66,30%	74,71%	61,34%	54,01%	55,04%	55,64%

* Percentuais de 2016 conforme Sistema AUDESP

Nessa linha, ainda que considerado o prazo em dobro previsto pelo art. 66 da LRF, as contas apresentam irremediável panorama de descumprimento do teto de gastos com pessoal, o que as compromete em sua totalidade. Tudo isso, a despeito da emissão de três alertas ao longo do exercício pelo Sistema AUDESP.

*Reforça minha convicção quanto ao comprometimento das contas a incorreta gestão dos **Encargos Sociais**, decorrente da falta de recolhimento tempestivo dos valores devidos ao PASEP, impondo ônus desnecessário aos cofres públicos, pela cobrança de juros e multas. Além disso, a Prefeitura voltou a incidir na ausência de retenção das contribuições previdenciárias em face dos contratos de prestação de serviços que utilizam mão de obra intensiva (obras de engenharia), repetindo a mesma conduta que já lhe ocasionou a imposição de penalidade por parte da Receita Federal, o que demonstra falta de zelo com a coisa pública.*

O r. Parecer foi publicado em 30/11/2017 (fls. 199/200).

Em sua peça de fls. 201/215, o interessado alegou que o déficit da execução orçamentária decorreu do quadro de crise econômica que comprometeu o ingresso de receitas municipais, não implicando em desequilíbrio para o exercício seguinte e estando dentro do patamar aceito pela jurisprudência desta e. Corte.

Disse que os gastos do exercício se destinaram ao regular funcionamento dos serviços públicos e a investimentos de capital de interesse da localidade, inexistindo, assim, qualquer despesa desarrazoada ou despida de interesse administrativo.

Lembrou a dificuldade das pequenas Prefeituras em reaver os créditos inscritos em Dívida Ativa, especialmente em relação aos valores de pequena monta, e defendeu que o ISS devido pelas empresas prestadoras de serviços foi corretamente recolhido em todos os casos em que havia a previsão legal de sua exigibilidade, advogando, também, pela higidez das alterações orçamentárias, as quais contaram com aprovação legislativa e se destinaram ao atendimento de convênios com outros entes políticos.

Colacionou precedentes desta Casa em que patamares semelhantes de déficit financeiro teriam sido relevados, ponderando que não existe qualquer apontamento quanto a desvios ou malversação de recursos do erário.



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



Quanto à Despesa com Pessoal, discordou dos ajustes lançados pela fiscalização, argumentando que a contratação de pessoas físicas para a prestação de serviços de forma continuada teve caráter eminentemente social, sem caracterizar vínculo de emprego com a Administração.

No mesmo horizonte, reputou que deve ser reintegrado ao cômputo da Receita Corrente Líquida os valores afetos à compensação previdenciária realizada no exercício, uma vez que tais ingressos, embora escriturais, compuseram efetivamente a execução orçamentária, representando contrapartida a uma despesa efetivamente realizada.

Assim, reputou com os gastos laborais estiveram restritos a 53,93% da RCL, amoldados, assim, ao limite estatuído pela Lei Fiscal.

Roga, no desfecho, pelo provimento do recurso, com a consequente emissão de parecer favorável.

Sobre os aspectos econômicos, **Assessoria Técnica** considerou que as justificativas oferecidas pela defesa não conseguiram reverter a situação negativa das contas, marcadas pelo aprofundamento dos resultados contábeis negativos, na contramão do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressaltou, além disso, que o afastamento dos Restos a Pagar Não Processados não reverteria a situação processual, permanecendo o déficit financeiro para além de 30 dias da RCL. Manifesta-se pelo não provimento do apelo (fls. 219/220).

Setor especializado de ATJ apreciou as justificativas atinentes ao Gasto com Pessoal e entendeu que as receitas de compensação previdenciária deveriam ser reintegradas ao cômputo da Receita Corrente Líquida, tendo em vista que o Órgão procedeu, em contrapartida, à contabilização da respectiva despesa com encargos pelos seus valores totais. De outra parte, pugnou pela manutenção dos pagamentos efetuados a pessoas físicas no rol das despesas do exercício, já que não demonstrado o caráter assistencial das contratações, mas tão somente a constituição de um quadro paralelo e informal de mão de obra.

Dessa feita, concluiu que a despesa laboral representaria 64,83% no 1º Quadrimestre, 69,73% no 2º Quadrimestre e 56,28% no 3º período, não se evidenciando sua recondução durante o exercício de 2016, com consequente manutenção do parecer desfavorável (fls. 221/228).

Congênere jurídica igualmente se manifesta pela manutenção dos termos do parecer emitido em 1º Grau, com consequente não provimento do apelo, mas retificando o percentual dos Gastos de Pessoal em conformidade com o parecer da unidade de cálculos (fls. 229/232).



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



Chefia de ATJ acompanhou as manifestações de suas assessorias pelo não provimento do Reexame, com manutenção do parecer desfavorável, mas retificação do percentual de despesas laborais (*fl. 233*).

Ministério Público de Contas considerou que as razões recursais não merecem ser acolhidas, já que mantido o panorama de desequilíbrio fiscal, de falha no pagamento de encargos e de superação dos gastos com pessoal. Opina, assim, pelo provimento parcial do reexame, apenas para retificar o percentual de despesas laborais, mas mantendo-se o parecer prévio desfavorável (*fls. 234/235*).

É o relatório.

GCCCM/15



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



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 28/11/2018

ITEM 039

Processo: TC-2332/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA DO NORTE

Responsável: Hélio Lima dos Santos – Prefeito

Período: 01/01 a 31/12/2015

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

Em apreciação: PEDIDO DE REEXAME

(Acompanham: TC-2332/026/15 e expedientes TC-35967/026/15, TC-10516/026/16, TC-253/005/15 e TC-452/005/16)

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O apelo é adequado e, além disso, foi interposto por parte legítima e de modo tempestivo¹ (*Parecer publicado no DOE de 30/11/2017 e Pedido de Reexame protocolado em 22/01/2018*).

Dele, portanto, conheço.

No mérito.

Os elementos aportados em sede recursal não se mostram suficientes para desconstituir as impropriedades que culminaram com a emissão de parecer desfavorável.

Com efeito, restou bem assentado no voto condutor que os indicadores contábeis apurados ao final do exercício de 2015 destoaram da gestão fiscal responsável pretendida pela Lei Complementar nº 101/2000, já que a Prefeitura incorreu em seu terceiro déficit orçamentário consecutivo, equivalente a 3,60% das receitas arrecadadas, o que aprofundou o déficit financeiro vindo do exercício anterior em 22,99%, passando a representar R\$ 3.029.944,99.

¹ Considerando a suspensão dos prazos processuais prevista no Ato GP nº 07/2017, publicado no DOE de 01/12/2017



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



Destaca-se, além disso, que a Municipalidade distorceu os resultados de suas demonstrações, majorando-os artificialmente pela contabilização de receitas de compensações de encargos junto à Receita Federal, ingresso de natureza meramente escritural e fictícia, que não encontra previsão nem no inciso I do art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964, nem nas orientações traçadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público².

Argumentos deduzidos nessa fase processual foram frágeis e não conseguiram descaracterizar o cenário de desequilíbrio evidenciado nos autos, ao arrepio dos cinco alertas emitidos ao longo do ano pelo Sistema AUDESP, registrando-se que 87,89% do total da Dívida de Curto Prazo era composto por Restos a Pagar Processados, que corresponderam a R\$ 2.829.022,28, frente aos quais existiam apenas R\$ 184.613,67 em disponibilidades para seu adimplemento.

O resultado financeiro negativo ultrapassou um mês da RCL Municipal, o que corrobora o panorama desfavorável e destoa da margem tolerada pela jurisprudência desta e. Corte. Ademais, o pretendido afastamento de R\$ 71.109,34 em Restos a Pagar Não Processados não abonaria a crítica em exame, já que o déficit continuaria a representar mais de 84 dias da arrecadação, conforme bem anotado por ATJ.

Destaco que os precedentes elencados pelo responsável não podem ser aplicados à matéria em exame já que, neles, existia um contexto fático favorável que não indicava prejuízo para as finanças dos exercícios vindouros, o que foi positivamente sopesado para relevação do pontual descompasso entre receitas e despesas no bojo da anualidade daqueles específicos demonstrativos.

Aqui, ao contrário, os dados constantes das Contas Anuais do Exercício de 2016 (eTC-3880.989.16-5) indicam que a Municipalidade encerrou aquele exercício com déficit orçamentário de R\$ 1,4 milhão (9,53%) e déficit financeiro de R\$ 4,1 milhões, não prevalecendo, dessa forma, a tese de que o desajuste de 2015 não causou impacto nas finanças dos exercícios futuros.

Tampouco socorrem o interessado as razões asseveradas a respeito da Despesa de Pessoal, as quais, destituídas de qualquer documento probatório, não infirmaram os ajustes lançados pela fiscalização, nem as conclusões exaradas no voto de 1º grau.

Nesse horizonte, acompanho as conclusões externadas pelo setor especializado de ATJ quanto à manutenção das despesas com os contratos de pessoas físicas para o exercício de funções típicas da Administração, no valor de R\$ 325.772,79, já que a Prefeitura não conseguiu comprovar o alegado caráter assistencial dessas admissões, destituídas de qualquer processo seletivo que

² **3.3. Reconhecimento da Receita Orçamentária**

O reconhecimento da receita orçamentária ocorre no momento da arrecadação, conforme art. 35 da Lei nº 4.320/1964 e decorre do enfoque orçamentário dessa Lei, tendo por objetivo evitar que a execução das despesas orçamentárias ultrapasse a arrecadação efetiva (6ª edição, p. 52)



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



comprovasse o critério de escolha dos beneficiários ou do oferecimento de qualificação profissional concomitante à prestação dos serviços, atuando como mera empregadora mediante quadro informal de funcionários.

Por outro lado, a pretensão do recorrente em ver reintegradas à Receita Corrente Líquida os valores de compensações tributárias realizadas diretamente nas GFIP's mensais não merece prosperar, mormente pela ausência de previsão legal na LRF para o cômputo de ingressos escriturais no âmbito da RCL³ e pela falta de suporte documental para mencionado procedimento, prevalecendo, assim, uma interpretação mais restritiva da norma do inciso IV do art. 2º da Lei Fiscal.

Ainda sobre tal tema, ressalto que ficou registrado no relatório das Contas Anuais do Exercício de 2017 (eTC-6358.989.16-8) que os ajustes previdenciários lançados unilateralmente nos exercícios de 2013 a 2016 pela Municipalidade não foram homologados pela Receita Federal, lavrando-se Autos de Infração em desfavor do ente⁴, o que corrobora o caráter precário dos procedimentos realizados.

Tal ocorrência, aliás, figurou dentre os fundamentos que ensejaram a reprovação das contas dessa mesma Prefeitura no exercício de 2016 (Processo eTC-3880.989.16-5, sob relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Sessão da 1ª Câmara de 06/11/2018).

À míngua de elementos aptos a amparar o recálculo dessas obrigações, remanesce o panorama delineado no *decisum* combatido, atinente ao descumprimento do limite de despesas já no 3º quadrimestre de 2014 (61,09%), a manutenção do excesso durante todo o ano de 2015 (66,30%, 74,71% e 61,34%) e sua contínua extrapolação ao longo de 2016 (61,66%, 61,41% e 62,35%⁵), não ficando demonstrada, assim, a recondução do gasto ao limite e no prazo legalmente estatuídos.

Registro que mesmo o eventual acolhimento dos cálculos de ATJ não reverteria a irregularidade destacada, permanecendo a situação de descompasso em face da norma fiscal em análise.

Por derradeiro, a defesa nada alegou quanto aos atrasos nos pagamentos devidos ao PASEP, com a geração de encargos moratórios danosos ao erário municipal, nem sobre a falta de retenção das contribuições previdenciárias em face dos contratos que utilizam mão de obra intensiva, expondo o Órgão ao risco de autuação pela Receita, mantendo-se hígidas as impropriedades que constaram do parecer guerreado.

³ Nesse sentido, leciona a 6ª edição do **Manual de Demonstrativos Fiscais** da Secretaria do Tesouro Nacional:
03.03.02.01 Receita Corrente Líquida

Conforme a LRF, a RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais (fl. 164, destaque acrescido)

⁴ Conforme relatado: "As compensações previdenciárias realizadas nos exercícios de 2013 a 2016, efetuadas unilateralmente pelo Município, foram glosadas pela Receita Federal, resultando em autos de infração que estão sendo contestados em juízo". (fl. 11 do evento 48.54 do eTC-6358.989.16-8)

⁵ Índices registrados no voto exarado sobre as Contas Anuais de 2016 (eTC-3880.989.16-5)



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



Ante o exposto, o meu voto é pelo **não provimento** do Pedido de Reexame interposto, com a manutenção do Parecer Prévio desfavorável em face das Contas Anuais de 2015 da Prefeitura Municipal de Estrela do Norte, na integralidade de seus termos.

É como voto.

GCCCM/15