



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 28/11/2018

ITEM Nº 044

TC-002322/026/15

Município: Cotia.

Prefeito(s): Antonio Carlos de Camargo.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Antonio Carlos de Camargo - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 28-11-17, publicado no D.O.E. de 23-01-18.

Advogado(s): Márcia Letícia Pereira Mendes (OAB/SP nº 361.777), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489) e outros.

Acompanha(m): TC-002322/126/15 e Expediente(s): TC-016681/026/16, TC-030842/026/16, TC-038145/026/15, TC-010249/026/18, TC-009062/026/17, TC-015118/026/17 e TC-032915/026/15.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalização atual: GDF-6 - DSF-I.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Antônio Carlos de Camargo, Ex-Prefeito Municipal de Cotia, em face do r. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2015, emitido pela C. Primeira Câmara, em Sessão de 28/11/2017¹ (fls. 970/996).

Os motivos determinantes para a rejeição dos demonstrativos foram o déficit dos resultados econômico-financeiros, falhas no recolhimento dos encargos sociais, inconsistências no setor de Tesouraria e irregularidades na gestão de pessoal.

Nesse sentido, ficou assentado no voto condutor que a Prefeitura deixou de reconhecer contábil e orçamentariamente R\$ 62,4 milhões em despesas pertencentes ao exercício de 2015, relativas a encargos sociais devidos ao RPPS local e a despesas contratuais com fornecedores, afrontando o princípio da competência e as disposições elencadas no artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e no inciso II do art. 50 da LRF.

Com isso, restaram acolhidos os ajustes lançados pela fiscalização e avalizados por ATJ que fixaram o déficit orçamentário em 64.241.347,48, equivalente a 10,07% das receitas arrecadadas, e o déficit financeiro em R\$ 61.090.941,94, superior a um mês de arrecadação (*Um mês da RCL de 2015 = R\$ 40.196.962,83*).

¹ Composta pelo Conselheiro Renato Martins Costa, Presidente, pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora, e pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.



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



Sopesou-se, ademais, que o Município não deu cumprimento às disposições do § 1º do art. 14 da LRF, processando renúncia de receitas sem a realização de estimativa do impacto econômico-financeiro da medida; que não foi adotada uma gestão eficiente da Dívida Ativa, constatando-se divergências nos registros e prescrições dos créditos; que o percentual de alterações orçamentária alcançou 63,21%, descaracterizando a LOA aprovada e contribuindo para o desequilíbrio das contas; e que o ente não ostentava liquidez frente aos compromissos de curto prazo (*índice de 0,41*).

Quanto aos encargos sociais, registrou-se que a Municipalidade não apresentara as guias de recolhimento das contribuições devidas no período ao INSS e ao RPPS, nem comprovara o regular pagamento de suas obrigações parceladas de outros exercícios, ensejando a celebração de um quarto e novo acordo de parcelamento junto ao COTIAPREV para solucionar débito superior a R\$ 16,5 milhões, tudo isso a denotar pouco zelo com a gestão previdenciária municipal.

Naquela fase processual, inclusive, o ente não comprovou sua adesão à Lei Federal nº 13.485/2017 ou à Portaria nº 333/2017.

No setor de Tesouraria, apurou-se o descontrole das disponibilidades financeiras do Órgão e a ocultação de ativos do patrimônio municipal, pela ausência de contabilização de R\$ 39,1 milhões em recursos depositados em contas bancárias titularizadas pela Prefeitura, além da existência de 171 contas abertas junto ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal simplesmente desconhecidas pelos responsáveis.

Somaram-se ao panorama desfavorável as falhas na gestão de pessoal, ante a reiterada cessão de servidores puramente comissionados à Edilidade, muitos dos quais são nomeados e cedidos já na mesma portaria; a existência de cargos em comissão destituídos das características de direção, chefia ou assessoramento; a inexistência de cargos permanentes para a advocacia pública municipal, em afronta aos artigos 131, § 2º e 132 da Constituição Federal e 30 da Constituição do Estado; e o não encaminhamento do Quadro de Pessoal previsto no inciso III do art. 52 das Instruções nº 02/2008.

O r. Parecer foi publicado no DOE de 23/01/2018 (*fls. 1416/1417*).

Em face do *decisum* desfavorável, foram opostos Embargos de Declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados pela C. Primeira Câmara, em Sessão de 13/03/2018, não se reconhecendo os vícios suscitados pela defesa (*Acórdão publicado no DOE de 14/04/2018, fl. 1448*).

Em sua peça de fls. 1449/1481, acompanhada dos documentos de fls. 1482/1528, o recorrente aduziu que o parecer emitido em primeiro grau deixou de apreciar a integralidade das razões sustentadas pela defesa e contrariou as disposições da legislação de regência, uma vez que não deveriam ser levadas à conta



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



dos resultados aquelas despesas que, não empenhadas no período, foram objeto de regular parcelamento no ano de 2016.

Nessa linha, lembrou que, com a edição da Lei Municipal nº 1.934/2016, o Executivo foi autorizado a parcelar os débitos oriundos das contribuições previdenciárias devidas e não repassadas ao RPPS entre abril e dezembro, somando a quantia de R\$ 16.513.733,26. Assim, tais encargos foram empenhados e adimplidos no curso do exercício de 2016, onerando a execução orçamentária daquele período, sendo impróprio que um mesmo compromisso recaia sobre o orçamento de dois anos distintos.

Defendeu que apenas pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas, conforme dicção do inciso II do art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964, relacionando gastos de acordos anteriores que foram quitados durante o ano de 2015, integrando esses demonstrativos. Ademais, frisou que os parcelamentos firmados pela Municipalidade se encontram albergados pelo novo regramento de encargos inaugurado pela Lei Federal nº 13.485/2017 e pela Portaria nº 333/2017, o qual implicou na novação das obrigações antes existentes.

Rogou que sejam expurgadas as inclusões lançadas pela inspeção atinentes ao não recolhimento dos encargos patronais ao Regime Próprio de Previdência, posto que foram legalmente parceladas, com a apropriação contábil das respectivas parcelas no período em que ocorrer a efetiva amortização da dívida.

E, no mesmo sentido, também pediu pela exclusão das despesas junto a fornecedores que foram regularmente parceladas, com a anuência dos respectivos credores, igualmente novando as obrigações assumidas.

Reforçou que tais procedimentos constituíram reprogramação do vencimento das despesas que estavam empenhadas, mas não tiveram os aportes financeiros esperados, e que o Executivo empenhou e pagou uma considerável quantia correspondente a despesas de exercícios anteriores, as quais foram computadas no resultado da execução orçamentária de 2015.

Alternativamente, reputou de deveriam ser afastados da execução orçamentária aqueles empenhos não processados até o final do exercício (R\$ 9.430.288,32), por não pressionarem o caixa municipal, e, também, aqueles relacionados a convênios federais e estaduais cujos aportes de recursos acabaram frustrados (R\$ 612.317,24).

Afirmou, assim, que o acolhimento dos ajustes pretendidos evidenciaria déficits orçamentário e financeiro inferiores a um mês de arrecadação, inseridos no patamar tolerado por esta e. Corte.



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



Quanto às alterações orçamentárias, advogou pela regularidade da abertura dos créditos adicionais, a qual se mostrou inferior a 30% da despesa autorizada, dando destaque à existência de diversas situações excepcionais, previstas no próprio texto da LOA, que não oneravam o percentual legalmente autorizado. Outrossim, considerou impróprio o tratamento dispensado pela fiscalização à matéria, já que não diferenciados os procedimentos de suplementação daqueles de remanejamento, transposições e transferências.

Entendeu que devem ser afastados do endividamento de curto prazo o saldo de R\$ 15.017.587,85 em Restos a Pagar Não Processados, demonstrando-se débitos flutuantes não representativos de desequilíbrio para as contas. Igualmente, o impacto das renúncias de receitas estaria previsto na documentação da “Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas” já encaminhada, tampouco havendo qualquer impropriedade na devolução de 25% do IPVA como forma de incentivar o emplacamento de veículos na localidade, com consequente aumento da arrecadação.

Asseverou que a atualização da Dívida Ativa ocorreu conforme diretrizes fornecidas por consultoria especializada, estando as pendências da época já resolvidas, limitando-se a ocorrência a falha meramente escritural.

Disse que a inadimplência no recolhimento de encargos sociais não decorreu de falta de zelo com o setor, mas de dificuldades de pagamentos surgidas com a queda na arrecadação de receitas, relatando que foram apresentadas as guias de pagamento do FGTS, do PASEP e do INSS e aduzindo que o Órgão se viu demasiadamente onerado pelas contribuições ordinárias e parceladas devidas ao RPPS, o que acarretou atrasos nos pagamentos devidos.

Frisou a acirrada amortização dos acordos de encargos existentes, o que afasta qualquer impropriedade que comprometa as contas, juntando certidões que atestam, segundo entende, a regularidade da matéria.

Noticiou que foram adotadas medidas corretivas em face das inconsistências do setor de Tesouraria, decorrentes de atrasos nas conciliações bancárias e da falta de pessoal suficiente para a realização de lançamentos técnicos tempestivos.

Reafirmou que o Quadro de Pessoal do encerramento de 2015 já se encontra juntado aos autos desde a fase de esclarecimentos iniciais e rechaçou o aventado descumprimento do TAC firmado junto ao Ministério Público, dado que foi providenciada a exoneração de elevado número de cargos em comissão, tudo conforme os termos avençados com o *Parquet*, permitindo o arquivamento do feito.

Não vislumbrou qualquer irregularidade na cessão de servidores comissionados à Câmara, os quais auxiliaram no desenvolvimento das atividades legislativas, coadunando-se com o interesse e benefício da população. Esclareceu,



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



adicionalmente, que a Lei Complementar Municipal nº 212/2015 criou cargos efetivos de “Advogado Municipal”, os quais foram providos mediante regular concurso público, o que permitiu a exoneração dos advogados em comissão integrante do quadro especial e transitório previsto no mesmo diploma.

Ressaltou, dessa maneira, que já não existem cargos de advogados providos em regime de comissão, não remanescendo qualquer falha nesse setor capaz de inquirir o conjunto as ações administrativas.

Finalizou pedindo pelo provimento do apelo, com consequente aprovação das contas em exame.

Assessoria Técnica, analisando os aspectos contábeis, considerou que as razões recursais não conseguiram descaracterizar no seu todo os desacertos de Tesouraria e Encargos Previdenciários, remanescendo o quadro de desequilíbrio das contas e a ofensa ao princípio do planejamento fiscal fixado no artigo 1º, § 1º, da LRF. Opina pelo não provimento, com manutenção do parecer desfavorável (fls. 1530/1532).

Sobre a matéria jurídica, ATJ entendeu passível de afastamento a questão dos encargos sociais, em face do disposto na Lei Federal nº 13.485/2017. Não obstante, manifesta-se pelo desprovimento do reexame, em face da persistência dos resultados contábeis deficitários, do pagamento de juros e multas por atraso nos recolhimentos de encargos e das impropriedades no setor de pessoal (fls. 1533/1535).

Chefia de ATJ acompanhou os entendimentos de suas assessorias pelo não provimento do recurso (fl. 1536).

Ministério Público de Contas também opinou pelo não provimento do apelo e manutenção do parecer desfavorável.

Pontuou, nesse sentido, que os argumentos recursais não descaracterizaram a insuficiência no recolhimento dos encargos sociais, falha que não foi saneada pela assunção de parcelamento, já que constatada a incidência de acréscimos danosos que oneraram o erário municipal, com possível ocorrência de improbidade administrativa.

Lembrou que a Municipalidade tem recorrido a parcelamentos de débitos previdenciários desde o exercício de 2004, iniciando o ano de 2015 com quatro ajustes vigentes, cujas parcelas foram quitadas a destempo. E, com isso, a falta de adimplemento dos encargos contribuiu para a elevação artificial do resultado da execução orçamentária, do resultado financeiro e do índice de liquidez imediata, transferindo débitos do período para o cenário de longo prazo.



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



Postulou, assim, pela manutenção dos ajustes lançados, mas ponderou que mesmo que tais inclusões não houvessem sido realizadas, a Prefeitura encerraria o exercício com déficit orçamentário de R\$ 3,3 milhões e déficit financeiro de R\$ 43,9 milhões, não se comprovando providências para a recuperação do estoque de Dívida Ativa.

Destacou que a renúncia de receitas de IPVA acirra a guerra fiscal e ofende o entendimento do STF e do TJSP e que a cessão de servidores comissionados à Câmara demonstra a desnecessidade desses funcionários no seu órgão de Origem, com quebra de relação de confiança que deve marcar esse tipo de vínculo.

Da mesma forma, postulou que a existência de cargos de confiança sem as características de direção, chefia e assessoramento demonstra o descaso com a gestão de pessoal e ofensa aos princípios republicanos da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, finalidade e eficiência, verificando-se um conjunto de falhas que afetou regularidade dos demonstrativos (*fls. 1537/1544*).

O recorrente obteve vista dos autos, não carreando outros documentos (*fls. 1545/1548*).

É o relatório.



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



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 28/11/2018

ITEM 044

Processo: TC-2322/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE COTIA

Responsável: Antônio Carlos de Camargo – Prefeito

Período: 01/01 a 31/12/2015

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

Em apreciação: PEDIDO DE REEXAME

Advogados: Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP 109.013),
Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP 317.849) e outros

(Acompanham: TC-2322/126/15 e expedientes TC-32915/026/15, TC-38145/026/15, TC-16681/026/15, TC-30842/026/16, TC-9062/026/17, TC-15118/026/17 e TC-10249/026/18)

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso é adequado e, além disso, foi interposto por parte legítima e de modo tempestivo².

Dele, portanto, conheço.

No mérito.

Da análise do que consta dos autos, entendo que as justificativas recursais não conseguiram infirmar os fundamentos que culminaram com a reprovação das contas de 2015 da Prefeitura Municipal de Cotia.

Com efeito, ficou registrado na decisão combatida que a Prefeitura deixou de reconhecer despesas pertencentes ao exercício, relativas a contribuições previdenciárias patronais devidas e não repassadas ao RPPS local (R\$ 16.513.733,26) e a diversas obrigações pactuadas com fornecedores (R\$ 45.945.236,30),

² Parecer Prévio publicado no DOE de 23/01/2018. Interposição de Embargos Declaratórios em 31/01/2018, suspendendo o prazo para interposição do Reexame após o decurso de quatro dias. Acórdão publicado em 14/04/2018. Pedido de Reexame interposto em 21/05/2018.



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



ensejando o lançamento de ajustes pela unidade fiscalizadora, o que aumentou o déficit da execução orçamentária de -R\$ 3.312.349,18 (0,52%) para -R\$ 64.241.347,48 (10,07%).

O reconhecimento de tais inclusões impactou, igualmente, o resultado financeiro, o qual passou a apresentar um déficit de -R\$ 61.090.941,94, com aprofundamento de 39,11% do saldo negativo vindo do ano anterior.

O recorrente, por sua vez, repisou a tese de que tais despesas não deveriam ser levadas à conta dos resultados, já que não foram regularmente empenhadas durante o ano de 2015, com prevalência do inciso II do art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Contudo, há de se reconhecer que a disposição legal mencionada deve ser lida em conformidade com as demais normas que regem a disciplina do direito financeiro pátrio, não se podendo, assim, ignorar que a ausência de empenho para amparar despesas regularmente constituídas afrontou as determinações do art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o inciso II do art. 50 da LRF.

Assim, grave é o cenário em que a Administração deixou de formalizar, mediante empenho, o registro de obrigações que, no mundo fático, já estavam constituídas e/ou liquidadas, porquanto já assinadas as respectivas avenças contratuais e ocorridos os respectivos fatos geradores dos encargos patronais, os quais passavam, mês a mês, a serem devidos ao seu RPPS.

É dizer: o Poder Público não pode, singelamente, se furtar ao tempestivo empenhamento das despesas assumidas, sob pena de caracterizar ocultação de passivo, afrontar aos princípios da transparência e da evidenciação contábil e distorcer os resultados orçamentários e financeiros, como concretamente ocorrido no caso em exame, o que, segundo a jurisprudência desta Corte, enseja sua reintegração aos valores inicialmente apurados:

Com relação à execução orçamentária, ressalto inicialmente que a Prefeitura de Álvaro de Carvalho deixou de empenhar a importância de R\$ 158.937,85, a título de parcelamentos e contribuições previdenciárias, conforme apurado pela Fiscalização.

Este procedimento constitui verdadeira ocultação de passivo e distorce o resultado, em afronta ao basilar princípio da evidenciação contábil, abrigado no art. 83 da Lei 4.320/64. Também constitui burla ao regime de competência determinado pelo art. 35 da Lei Federal 4.320/64 e art. 50, II da LRF, além de caminhar na contramão do equilíbrio e da transparência na gestão pública, regidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente em seu art. 1º, §1º. Incluído o valor acima no resultado do exercício, verifico que o déficit da execução orçamentária do Executivo foi de R\$ 279.193,01, equivalente a 2,14%. Já o déficit financeiro, de R\$ 3.273.025,92, corresponde a mais de três meses de arrecadação, valor muito superior ao usualmente aceito por esta Corte de Contas. (Processo TC-2097/026/15. Contas Anuais do Exercício de 2015 da Prefeitura Municipal de Álvaro de Carvalho. Parecer da 2ª Câmara, em



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



sessão de 31/10/2017. Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho. DOE de 22/11/2017. Destaques acrescidos)

Quanto ao juízo sobre a situação das finanças, de fato, em face da percuente análise da fiscalização, foram inseridas despesas contratadas e não contabilizadas – disso indicando falta de prévio empenho, com a inversão dos saldos positivos da execução orçamentária e execução financeira.

O montante das despesas não contabilizadas do período atingiu R\$ 60.969.625,78.

Some-se ainda aos fatos, que durante o exercício de 2012 também havia empenhos não contabilizados – em valor de R\$ 19.392.890,65 – elevando o montante da despesa oculta em R\$ 80.902.516,43.

Não há dúvidas que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina, independentemente do empenho das despesas, ser consideradas para fins de contabilização aquelas que foram assumidas pela Administração.

(...)

E, se a Administração possuía dúvidas a respeito da liquidação da despesa – conforme exposto em razões de recurso – deveria baixar os atos necessários à confirmação da sua legitimidade, porque vedada a realização de despesas sem prévio empenho (Lei 4320/64. Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.) (Processo TC-2021/026/13. Pedido de Reexame nas Contas Anuais do Exercício de 2013 da Prefeitura Municipal de Paulínia. Parecer do Tribunal Pleno, em sessão de 30/11/2016, sob minha relatoria. DOE de 19/01/2017. Destaque acrescido)

Dessa forma, a leitura sistêmica dos dispositivos mencionados confirma a higidez das inclusões efetuadas pela fiscalização, não prosperando, desse modo, a pretensão do recorrente em ver expurgados tais valores, ressaltando-se que ajustes de natureza análoga foram lançados e acolhidos nas contas dessa mesma Prefeitura relativas ao ano de 2014³.

Cabe frisar que a repactuação das obrigações assumidas, seja por meio de parcelamento previdenciário, seja pela novação das dívidas, no curso do exercício posterior, não aproveita o período em exame, já que prevalece na análise dos demonstrativos o princípio da anualidade.

Permanece, desse modo, o quadro de desequilíbrio delineado no voto de Primeiro Grau e confirmado pela análise de ATJ, já que se constata um déficit financeiro de R\$ 61.090.941,94, superior a um mês de arrecadação (R\$ 40.196.962,83) e a acentuada iliquidez do ente em face dos compromissos de curto prazo (índice de 0,41). E, nesse contexto, a impropriedade não estaria solvida pela exclusão dos Restos a Pagar Não Processados e das despesas com convênios, já que a insuficiência financeira continuaria a representar R\$ 51.048.336,38.

³ Processo TC-230/026/14, Parecer da Primeira Câmara, em sessão de 29/11/2016, relator Substituto de Conselheiro Dr. Márcio Martins de Camargo. Confirmado em sede de Reexame pelo e. Tribunal Pleno, em sessão de 18/10/2017, relator Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos



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



Do mesmo modo, ainda que estribadas nas previsões constantes da LOA, as alterações orçamentárias, que no seu conjunto alcançaram 63,21% da despesa autorizada, careceram de razoabilidade, afrontando o pressuposto da atuação planejada e transparente prevista no § 1º do art. 1º da LRF, destoando das boas práticas de planejamento descritas por este Tribunal⁴.

Quanto às Renúncias de Receitas, acolho o documento anexado à fl. 496 dos autos, já que observado o modelo constante da 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN para o cálculo da estimativa sobre o impacto e as medidas de compensação sobre os ingressos que deixariam de ser auferidos (p. 108).

No que concerne aos Encargos Sociais, verifica-se que o voto combatido já havia registrado a apresentação, na fase de memoriais, das guias de recolhimento afetas ao FGTS, ao PASEP e ao INSS entre os meses de janeiro e abril.

Da mesma forma, reavaliando o documento que consta a fls. 1100/1109 dos autos, é possível observar que a Receita Federal, por meio do Parecer SEORT/EQANP nº 466/2017, reconheceu a compensação dos débitos junto ao INSS para as competências 05 a 13 de 2015, dando, assim, por quitados os débitos do período⁵, o que afasta a impropriedade antes anotada.

Não obstante, o reiterado inadimplemento dos encargos devidos ao RPPS local, que atingiram não apenas as contribuições do exercício, mas também aquelas parceladas em exercícios anteriores, não merece a guarida desta Corte.

Conforme visto, o responsável não comprovou o recolhimento das contribuições devidas ao COTIAPREV durante o exercício de 2015, o que representou um débito de R\$ 16.513.733,26, o qual foi confessado e reconhecido para parcelamento em 60 cotas mensais, através da Lei Municipal nº 1.934/2016.

Razões recursais não descaracterizaram a impropriedade, mormente porque o Município já possuía três parcelamentos anteriores junto ao seu RPPS no início do exercício, o que demonstra que a postergação das obrigações previdenciárias é prática reiterada, onerando o endividamento de longo prazo para futuros governos. Igualmente, as contribuições de 2015 apenas foram parceladas no

⁴ Nesse sentido, leciona a cartilha "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos" (2012):

2.3.1. A boa técnica e a moderada margem para créditos suplementares

Quanto ao item 3 do sobredito Comunicado [SDG nº 29/2010], recomendou-se percentual moderado de margem orçamentária, sendo esta a prévia e genérica autorização, na lei de orçamento, para abertura, por decreto, de créditos suplementares (art. 165, § 8º da Constituição). Tal comeditamento prende-se ao fato de a realidade mostrar elevadas margens orçamentárias, superiores, às vezes, a 70% do orçamento total; isso, enquanto a inflação não supera a casa dos 5%. Eis um "cheque em branco" para o Executivo, a desestimular e, muito, a produção de bons orçamentos.

(...) Em nível elevado, aquela prévia concessão descaracteriza a função do Legislativo, abrindo portas para o déficit orçamentário e, dele decorrente, o aumento da dívida pública.

⁵ Daquele parecer se extrai, *in verbis*: "Após a utilização de todos os créditos disponíveis, ou seja, após a disponibilização de todos os recolhimentos indevidos sob o código 4103 entre o período de 03/2013 e 04/2015, atualizados desde o mês seguinte dos respectivos pagamentos, até a data da entrega das GFIP's em que tais créditos são utilizados, foi possível liquidar integralmente as compensações declaradas nas GFIP's de 05/2015 a 08/2016, e parcialmente a de 09/2016" (fl. 1108 dos autos, destaque acrescido)



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



ano seguinte, destoando do princípio da anualidade, e registrando-se que o ente não aderiu ao Refis Especial mencionado pela Portaria nº 333/2017.

Em que pese a notícia de que a situação dos cargos de Advogados foi regularizada, com a exoneração dos ocupantes comissionados e provimento dos cargos efetivos criados pela Lei Complementar nº 214/2015, permanecem a comprometer as contas a cessão de servidores comissionados externos à Câmara Municipal e a existência de cargos em comissão não autorizados pelo inciso V do art. 37 da CF/88.

A inteligência do mencionado inciso, combinada com os princípios da moralidade e da finalidade dos atos administrativos, pressupõe que a nomeação de servidores comissionados se destina às funções de alto comando e assessoramento em seu Órgão de origem, para a satisfação dos seus serviços intrínsecos. Nesse sentido, aliás, o e. Plenário manifestou que *“a cessão de servidores que ocupam cargos em comissão a outros órgãos da Administração e posterior exoneração demonstra nítido desvio de finalidade e indica que o Legislativo poderia prescindir de razoável parcela dos funcionários da espécie para o desenvolvimento de suas atividades”*⁶.

Faltava às contratações entabuladas, ainda, a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, conforme lembrado em pertinente intervenção do Ministério Público de Contas, remetendo-se à jurisprudência do e. STF.

Nos mais, as alegações relativas aos setores de Dívida Ativa e Tesouraria, destituídas de suficiente documentação probatória, não demonstraram a efetiva regularização das falhas constantes da decisão combatida.

Ante o exposto, considerando as manifestações de ATJ, Chefia e MPC, voto pelo **não provimento** do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Antônio Carlos de Camargo, com consequente manutenção do parecer prévio desfavorável sobre as Contas Anuais de 2015 da Prefeitura Municipal de Cotia, mas afastando das razões de decidir os apontamentos sobre a falta de demonstrativo sobre as renúncias de receitas e ausência de comprovação de adimplência dos encargos devidos ao INSS.

Ficam, assim, mantidas as recomendações e determinações constantes da decisão guerreada, devendo-se, ademais, encaminhar cópia do relatório e voto ao i. subscritor do expediente TC-10249/026/18.

É como voto.

GCCCM/15

⁶ Processo TC-3587/026/07. Recurso Ordinário nas Contas Anuais do Exercício de 2007 da Câmara Municipal de Paulínia. Acórdão do Tribunal Pleno, em sessão de 13/06/2012. Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. DOE de 12/07/2012.