



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 07/11/2018

ITEM Nº 016

TC-002194/026/15

Município: Macaúbal.

Prefeito(s): Dorivaldo Botelho.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Dorivaldo Botelho - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 07-11-17, publicado no D.O.E. de 19-01-18.

Advogado(s): Armando Cesar Dutra da Silva (OAB/SP nº 120.199), Fernando Vidotti Favaron (OAB/SP nº 143.716) e outros.

Acompanha(m): TC-002194/126/15 e Expediente(s): TC-040112/026/15.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-II.

Aplicação total no ensino	26,48% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	85,23% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00% (ATJ)
Investimento total na saúde	21,92%
Transferências à Câmara	3,49%
Gastos com pessoal	54,08% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Regular
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Relevado
Resultado da execução orçamentária	Déficit 9,52% (R\$ 1.660.545,89)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 2.544.641,16)

	2014	2015	
i-EGM	B	C+	

Porte pequeno

Região Administrativa São José do Rio Preto

Quantidade de habitantes 7.736

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Dorivaldo Botelho, então Prefeito Municipal de Macaúbal, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 07.11.17¹, à aprovação das contas do exercício de 2015.

Relembro que a rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face da irregularidade no recolhimento dos encargos devidos ao RPPS e desequilíbrio fiscal, marcado pelos déficits da execução orçamentária e

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 07.11.17, estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Relatora, e pelo e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues - Presidente, e pelo e. Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero.



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



financeira, pela falta de liquidez para compor as despesas de curto prazo, além da expressiva alteração do plano orçamentário em prejuízo ao planejamento inicial.

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

a) A instrução da matéria anotou que o Município deixou de recolher encargos devidos ao RPPS, administrado pelo Fundo Municipal de Seguridade Social de Macaúbal.

A inspeção anotou que o débito abarcava a parte patronal (fevereiro a dezembro), bem como a parte dos servidores (abril a dezembro), em montante de R\$ 1.574.146,71.

A defesa foi lastreada no fato de que não houve consenso junto à Administração do Fundo ao parcelamento aprovado pela Câmara; e, quanto ao segundo lote, recolhidos os valores devidos.

Documentos juntados dão conta de que a parte dos servidores foi recolhida entre janeiro e julho/16, portanto, de forma extemporânea.

Feita essa distinção, penso que em nenhuma das circunstâncias – seja o recolhimento em atraso, a falta do recolhimento, ou eventual parcelamento – não apresentado a esta E. Corte, podem abonar os atos omissivos ao recolhimento dos encargos durante o período.

Não é aceitável que o Órgão se faça valer dessa prática, a fim de satisfazer eventuais necessidades de caixa, de tal sorte financiando a atividade administrativa com recursos endereçados no orçamento a despesa obrigatória.

Deve ser frisada a gravidade² na ação empreendida pela Administração, quando utilizou-se de recursos extraorçamentários, caucionados e, portanto, que não lhe pertenciam – ainda que por espaço de tempo, à formação de caixa e/ou realização de despesas diversas e distintas do obrigatório repasse dos encargos recolhidos da parte do servidor ao órgão destinatário.

Portanto, as ações descritas passam ao largo da gestão fiscal planejada, transparente e, portanto, responsável, na medida em que não cumprindo obrigação previdenciária / tributária do período, transfere-se o encargo para às próximas execuções orçamentário/financeiras, certo que a assinatura de parcelamento visando a solução da pendência imediata reduz a capacidade financeira da manutenção das despesas de custeio e investimentos futuros, sem olvidar do acréscimo dos ônus pecuniários correspondentes.

² LEI Nº 9.983, DE 14 DE JULHO DE 2000.

Art. 1º São acrescidos à Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, os seguintes dispositivos:

"Apropriação indébita previdenciária" (AC)*

"Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional." (AC)

(...)

"§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:" (AC)

"I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;" (AC)

(...)

"§ 2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal." (AC)



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



Ademais, a falta de repasses regulares aos órgãos criados para a gestão da previdência local ou em relação ao RGPS impõe sério prejuízo ao seu planejamento, custeio e investimentos.

Fundamento fiscal é que em eventual dificuldade arrecadatória, as entidades públicas devem obrigatoriamente recorrer à regra expressa na LDO, onde deveriam estar eleitas as despesas a serem contingenciadas – jamais aquelas de natureza pública e obrigatória.

Logo, a autorização legislativa para contingenciamento – muito mais próxima do “dever” do que do “poder” - deverá ser sempre “a priori”, fundamentalmente distinta da ação livre e discricionária do Gestor

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).

Reitero, assim, que 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.

Há de ser lembrado, em acréscimo, se a Lei Fiscal reprova a postergação de dívida em final de mandato - a teor do art. 42, inclusive imputando a ação ao espectro penal; e se esse é o espírito da norma, mais ainda qualquer parcelamento que venha a atingir as próximas gestões.

		3º quad/14	1º quadr/15	2º quadr/15	3º quadr/15
Receita	Corrente	20.315.839,76	20.200.962,21	20.054.323,60	19.985.219,39
Líquida					
					Variação % (1.63%)
					Variação financeira (R\$ 330.620,37)

b) O Município apresentou redução de 1,63% de sua RCL em relação ao período anterior.

A peça demonstrativa do orçamento indicou que houve forte déficit de arrecadação, alcançando montante de R\$ 3.736.276,26 – equivalendo a dizer que a receita efetivamente arrecadada ficou 21,42% abaixo daquela esperada ou estimada.

Evidente que o plano orçamentário não foi adequado à realidade do Município, uma vez que o déficit de arrecadação foi muito superior à redução da RCL.

Situações da espécie importam em emissão de empenhos sem lastro financeiro.

Ainda foi relatado que o plano orçamentário sofreu forte alteração, na medida em que foram realizados créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições que atingiram R\$ 4.725.737,56, ou seja, alterando em 22,69% o programa inicial.



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



Realço, em especial, que a mudança do programa orçamentário tende a ser prejudicial às políticas públicas de custeio e investimento, na medida em que os resultados delas esperados, em regra, dependem de perpetuação e aprimoramento, que não se esgotam, necessariamente, durante um único exercício.

De plano há revelação de que a Origem deve proceder com maior rigor na formulação do orçamento, dentro da sua realidade e necessidades de aplicação, de tal sorte agindo com maior moderação nos ajustes, a fim de não provocar sua descaracterização e prejuízo a todo o planejamento e às políticas públicas estabelecidas.

Bem por isso não há como olvidar que a aprovação do orçamento é processo legislativo complexo, na medida em que devem ser sopesadas as necessidades cotidianas, somadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de políticas públicas tendentes a atacar ou amenizar particularidades enfrentadas, onde a aprovação pelo Legislativo é cercada pela assistência popular – beneficiária última da aplicação dos recursos públicos.

Já se disse que a lei orçamentária é “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição” (conforme Ministro Carlos Ayres Britto - STF, ADI-MC 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92), exatamente porque é o instrumento que direciona a vontade popular de emprego dos recursos públicos às prioridades elegidas.

Sendo assim, a elaboração de peça divorciada da realidade, somada a sua alteração substancial, tem forte caráter de frustração às expectativas da comunidade.

No que diz respeito à execução orçamentária propriamente dita, vê-se que houve forte déficit de 9,52%, uma vez que as despesas executadas superaram as receitas realizadas no período em R\$ 1.660.545,89.

Aliás, o Município foi contumaz na falta de adequação da execução orçamentária à sua realidade arrecadatória, uma vez que registrou sucessivos déficits nos exercícios de 2012, 2013 e 2014.

Essa situação é bastante séria, porque demonstra falta de efetivo acompanhamento e adoção de atitudes tendentes à reversão do quadro negativo, notadamente pela falta de reservas financeiras suficientes à cobertura do resultado do período.

Em consequência foi estabelecido déficit financeiro de R\$ 2.544.641,16.

Esse resultado foi bastante expressivo e danoso ao equilíbrio fiscal, uma vez que superou a 01 (um) mês de arrecadação, parâmetro que vem sendo utilizado por esta E.Corte à avaliação da capacidade de reversão do desequilíbrio fiscal.

Na verdade, o déficit da execução financeira correspondeu a quase 46 dias de arrecadação da RCL.

Também foi destacado que o Município, formalmente, encontrava-se sem capacidade para a quitação de dívidas de curto prazo (índice 0,24).



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



Aqui pode ser observado que o valor de restos a pagar não processados (R\$ 280.899,52) é bastante inferior ao passivo financeiro (R\$ 3.476.184,05);

Ademais, os argumentos apresentados não convencem, na medida em que as despesas não liquidadas e lançadas nessa conta, se não canceladas, fazem parte da contabilização regular do Órgão; e, além disso, não foi comprovado que esse passivo veio a ser coberto por entrada de recursos de convênios no exercício seguinte.

Na verdade, o desequilíbrio fiscal está ligado à deficiência na Administração como um todo.

Lembro que a inspeção fez críticas à edição dos atos precedentes à Lei 125/15 – que tratou da anistia de multas e juros de débitos inscritos em dívida ativa.

Aqui penso que se a receita advinda dos tributos lançados não estava prevista no orçamento em exame, não há o que se falar propriamente em renúncia de receitas – o que é natural aos créditos inscritos em dívida ativa, porquanto pertença a programação orçamentária distinta.

No entanto, a própria edição da norma em destaque revela as dificuldades que o Município tem encontrado na recuperação dos créditos inscritos.

E, quanto ao quadro de gestão sobre a dívida ativa, há indicação de que o Município recebeu apenas R\$ 156 mil, em meio R\$ 275 mil inscritos no período; não obstante as críticas sobre o controle contábil dessa conta.

Ocorreu aumento do quadro de servidores, certamente pressionando o volume de despesas do Município, mesmo diante da situação de proximidade ao teto fiscal, o qual, assim como visto, foi ultrapassado no último trimestre/15.

Ainda no pessoal, a Administração se descuidou do controle sobre a remuneração dos servidores, uma vez que foi detectada a situação de “pagamento em cascata” ou em “repique”, na situação onde os quinquênios são calculados uns sobre os outros.

O pagamento de gratificações somente é cabível em situações expressas em lei, porquanto haja nítida e distinta realização de serviços, avaliados de forma objetiva, excedentes àqueles originalmente estabelecidos ao cargo, jamais servindo de complemento salarial; e, menos ainda, em benefício a determinados servidores, em detrimento do grupo.

A contratação de sobrejornada também revela deficiência na gestão de pessoal, na medida em que são contrárias ao interesse público, posto que prejudiciais à saúde do servidor e à qualidade dos serviços prestados; bem como, porque são pagas a 50% ou 100% acima do horário regular.

No caso, os pagamentos da espécie atingiram R\$ 657.852,31 – representando 6,20% das despesas com pessoal – aqui lembrando que são proibidas a partir da incidência do limite prudencial (>51,30% da RCL).

Penso que a solução da questão passa pela melhor distribuição de tarefas, sobretudo em Municípios de menor porte.



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



Também foi destacada deficiência no controle de permanência dos servidores durante o horário de expediente.

A fiscalização também destacou a falta de preciso controle sobre os gastos com combustíveis, o que é bastante sério, na medida em que se trata de bem utilizado em larga escala, exposto à perda ou extravio, e que poderia ser distribuído de forma racional às necessidades dos serviços.

Aqui se somam as críticas lançadas no grupo de liquidação de despesas, formalização de licitações e fracionamento de despesas, tudo em detrimento à gestão fiscal responsável, com reflexos diretos na execução orçamentária e financeira.

Penso que seja inaceitável que o Município proceda ao pagamento a empresas sem a contra apresentação de notas fiscais; deixe de cumprir a ordem cronológica de pagamentos, sem que proceda a quebra motivada e devida publicação do ato; incorra em registros imprecisos e falta de formalização adequada de dispensas de licitação; bem como, pratique fracionamento de despesas, tendente à fuga de licitação mais complexa.

Realço que a fiscalização detectou fracionamento de despesas para aquisição de bens ou serviços variados em volume de recursos superiores a R\$ 500 mil, conquanto a licitação tenha em seu bojo, exatamente, a busca pela economicidade.

Esse grupo de censuras lançadas pela fiscalização - não adequadamente afastadas pela defesa - revelam absoluta deficiência de planejamento, princípio que é a marca da gestão responsável.

Enfim, as deficiências destacadas no planejamento e na execução orçamentária, aqui acrescida das situações reflexas destacadas no corpo do relatório de fiscalização e, sobretudo, em razão dos resultados alcançados, determinam a rejeição das contas, somadas à necessidade de recomendar-se à Origem para que proceda com melhor técnica na formulação do seu programa, coerente com as necessidades da comunidade local, expressas nas políticas públicas que deverão ser implantadas e/ou desenvolvidas.

Além disso, deverá bem observar o interesse da Lei Fiscal, na medida em que o regramento contém claros mecanismos para que a Administração mantenha equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, estabeleça superávits nominal e primário, a fim de eliminar eventual dívida constituída.

Em suma, a Origem deverá atentar à gestão fiscal responsável, transparente e planejada, porque o ponto é influente na negativa do juízo sobre os demonstrativos".

O r. parecer foi publicado em 19.01.18 (fls. 514/543).

O Pedido de Reexame foi interposto em 09.02.18 (fls. 544/560 e documentos que acompanham).

Nas razões de seu apelo, o Recorrente negou que tenha ocorrido a falta de pagamentos dos encargos durante o mandato, mas apenas atrasos pontuais em razão da grave crise financeira que assolou os pequenos municípios.



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



Anotou que o Gestor do Fundo Municipal de Previdência certificou que não existe débito do Município em relação às parcelas referentes aos encargos dos servidores durante o exercício de 2015 - estando recolhidas e quitadas junto ao Órgão Previdenciário.

Alegou que a punibilidade do agente é extinta se, espontaneamente, efetua o pagamento das contribuições.

Disse o Recorrente que em momento algum agiu dolosamente e, que os atrasos não foram voluntários, reiterando, mercê da grave crise econômica e financeira enfrentada; que não há endividamento extensível ao sucessor, tendo em vista que quitou todas as contribuições previdenciárias do ano de 2015.

Afirmou que ao passar por uma situação de dificuldades financeiras extremas, com redução dos repasses ordinários previstos, não se exige da pessoa jurídica os recolhimentos previdenciários no prazo legal, em detrimento do sacrifício de pagamento dos salários e a sobrevivência de servidores municipais e famílias.

Esclareceu que a Lei Municipal nº 150/15 deu solução à pendência dessa dívida, sendo aceito pelos gestores do Fundo o parcelamento do débito em 60 vezes, por meio do Acordo nº 277/17, aprovado pelo Ministério da Previdência e consolidado em 24.04.17 - vencendo a primeira parcela em 31.05.17.

Enfim, sobre o ponto, reiterou que quitou todas as obrigações previdenciárias dos servidores; e, aprovou o Projeto de Lei de sua autoria autorizando o parcelamento das contribuições patronais, efetivado através do Acordo nº 277/17.

A respeito do desequilíbrio fiscal, disse que o ponto foi responsável pela rejeição das contas de diversas Prefeituras, pedindo que E. Corte considere a situação da crise econômica enfrentada no período.

Discordou que tenha havido erro na elaboração do Plano Orçamentário de 2015, haja vista que não se podia prever a queda na arrecadação, não havendo supervalorização das estimativas, mas baseada no figurino contábil e financeiro e com base estimada sobre os anos anteriores.

Ressaltou que o resultado da execução orçamentária, em razão da metodologia utilizada, agregou empenhos não processados, razão pela qual não teria havido infração fiscal; que os empenhos não processados - em total de R\$ 168.350,56 referem-se às obrigações assumidas com respaldo em convênios que não ingressaram nos cofres do Município durante o exercício examinado.



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



Pediou que fosse relevado o déficit orçamentário apresentado em 2015, uma vez não houve impacto no orçamento de 2016, pois o déficit de R\$ 1.492.195,33 foi inferior à receita arrecadada em janeiro de 2016, onde se arrecadou o montante de R\$ 1.649.094,21 - fazendo jus a reconsideração por parte deste Tribunal.

Ainda requereu, sobre as despesas com pessoal, que fossem retiradas as despesas com a cesta básica de alimentos entregue aos servidores, posto que seja parcela de cunho social, o que vem impedir sua integração ao salário; e, desse modo, propôs que os gastos atingiram 53,15% da RCL.

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

A Assessoria Técnica anotou que, em pesquisa aos apontamentos sobre as contas de 2016 - eTC-3955.989.16, verificou que a falta de recolhimento de parcelas de encargos previdenciários para o regime próprio foi novamente repetido, ou seja, sendo prática reiterada; e, que o parcelamento do valor faltante - exercício de 2015, foi firmado apenas em 2017.

Prosseguiu dizendo que, à vista da Portaria 333/17 e Lei Federal 13.485/17, a análise deve ser caso a caso; e, que a insegurança do conjunto de resultados apresentados - orçamentário e financeiro deficitários caminhou em direção diversa da gestão fiscal responsável; que a falta de recolhimento dos encargos viola princípios fiscais, inclusive quanto ao endividamento prolongado.

A Assessoria Técnica anotou que, em relação ao déficit orçamentário, os restos a pagar compreendem despesas processadas e não processadas; e, não sendo cancelados, continuam a expressar condição de pagamento.

Nesse sentido, as análises realizadas pela Assessoria Técnica, incluindo sua i. Chefia, colocaram-se pelo não provimento do apelo (fls. 574/583).

O d. MPC considerou a impossibilidade de acolhimento da pretensão de modificação do r. parecer combatido, posto que não seja possível a desconconsideração dos restos a pagar - assumidos em razão de convênio cuja contraprestação financeira não ingressou nos cofres do Município, invocando precedentes no TC-2409/026/15 e TC-308/026/14.

O *parquet* de Contas, com base no manual "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos", anotou que a única situação em que um déficit poderia ser encarado como absolutamente lícito, seria pelo amparo em superávit financeiro do exercício anterior, o que não é o caso verificado nestes autos.

O Ministério Público de Contas registrou o descontrole da execução fiscal, pelo menos desde as contas de 2014, permanecendo em 2016 e, além



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



disso, os resultados negativos vieram aliados ao aumento das dívidas de curto e longo prazo - revelando a contumácia da Origem na má gestão financeira.

Passando à análise dos encargos sociais, disse o MPC que a própria Defesa confirma a falta de recolhimento da integralidade dos valores devidos; que a gravidade do desacerto reside no desrespeito ao princípio da anualidade; e, que a opção pelo parcelamento, embora tenha sido indispensável para o saneamento da fragilidade presente nos demonstrativos, não tem o condão de descaracterizar a gestão irresponsável.

Enfim, o d. MPC posicionou-se pelo não provimento do apelo (fls. 584/588).

A SDG enfrentou os argumentos trazidos ao processo e anotou que a queda na arrecadação não exime o Gestor de empregar esforços para a manutenção do equilíbrio das contas; e, ao contrário, o decréscimo de apenas R\$ 330 mil na RCL não justifica um descompasso orçamentário de R\$ 1,660 milhão, restando evidente que o Gestor não fez uso das ferramentas previstas na LRF que exigem o controle bimestral de entradas e saídas de caixa para contingenciamento de despesas não obrigatórias.

Prosseguiu a SDG opinando que não prospera o pedido para exclusão dos restos a pagar não processados, conquanto desacompanhada de documentação minimamente comprobatória; e, ainda que aceita integralmente, tal glosa não seria capaz de corrigir a situação de iliquidez.

Quanto aos encargos sociais verificou a SDG que o ex-prefeito deixou de repassar as parcelas patronais de fevereiro a dezembro, o que veio a ser objeto de parcelamento em 28.04.17 - em 60 prestações mensais, corrigidas pelo INPC + 0,5% de juros, mediante autorização na Lei 182/17, portanto, em data anterior à Portaria nº 333/17, não devendo servir de respaldo para o afastamento da impropriedade.

A SDG ainda anotou que reconhece a existência de julgados na Corte que relevaram o parcelamento dos encargos não recolhidos, firmados antes da mencionada Portaria; contudo, em tais casos referem-se a acordos firmados dentro do exercício, o que não se amolda ao presente caso.

Enfim, a SDG colocou-se pelo não provimento do apelo (fls. 590/594).

É o relatório.



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



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 07/11/2018

ITEM 016

Processo: TC-2194/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAUBAL

Responsável: Dorivaldo Botelho – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.15

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procuradores: Fernando Vidotti Favaron – OAB/SP 143.716, Armando Cesar Dutra da Silva – OAB/SP 120.199

Aplicação total no ensino	26,48% (mínimo 25%)
Investimento no magistério – verba do FUNDEB	85,23% (mínimo 60%)
Total de despesas com FUNDEB	100,00% (ATJ)
Investimento total na saúde	21,92%
Transferências à Câmara	3,49%
Gastos com pessoal	54,08% (limite 54%).
Remuneração agentes políticos	Regular
Encargos sociais	Irregular
Precatórios	Relevado
Resultado da execução orçamentária	Déficit 9,52% (R\$ 1.660.545,89)
Resultado financeiro	Negativo (R\$ 2.544.641,16)

	2014	2015	
i-EGM	B	C+	

Porte pequeno

Região Administrativa São José do Rio Preto

Quantidade de habitantes 7.736

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O apelo foi interposto por parte legítima, sob interesse processual e dentro do prazo estabelecido, disso compreendendo tempestividade.

Presentes as condições de admissibilidade, conheço do apelo interposto.



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



Mérito,

Conforme instrução da matéria, os motivos que ensejaram a rejeição das contas em Primeira Instância relacionam-se à falta de recolhimento dos encargos sociais ao seu tempo e o desequilíbrio fiscal.

a) Inicialmente devo lembrar que o Município deixou de recolher ao RPPS, gerenciado pelo Fundo Municipal de Seguridade Social de Macaúbal, os valores correspondentes à parte patronal de fevereiro a dezembro/15, bem como, da parte dos servidores entre abril a dezembro/15, perfazendo o total de R\$ 1.574.146,71.

A medida adotada é contrária aos preceitos da gestão fiscal responsável, porquanto à margem da transparência e do planejamento.

Declaração apresentada pelo Fundo local indicou, quanto ao pagamento do valor recolhido dos servidores, que **“...as contribuições funcionais inadimplentes do período de 01/2015 a 12/2016 foram parcialmente quitadas durante o decorrer do exercício de 2016. No mês de dezembro de 2016, as contribuições pendentes de pagamento foram integralmente quitadas, na data de 12.12.16, no valor de R\$ 98.5554,89, em 15.12.2016 na quantia de R\$ 100.254,95 e, em 20.12.2016 houve a quitação integral com o pagamento do montante de R\$ 199.338,32, de forma que ao final do exercício de 2016, a Prefeitura Municipal não mais apresentava débitos de contribuições de natureza funcional, retidas dos servidores”**.

Assim, em que pese, eventualmente, a extinção de punibilidade à conta de realização de pagamentos ou parcelamento posterior do débito pertinente à falta de recolhimento dos encargos da parte do servidor, não lhe retira a gravidade cometida frente aos preceitos fiscais, porquanto caracteriza a apropriação de recursos de terceiros, sendo receita extraorçamentária, à realização de despesas e necessidades momentâneas de caixa da Prefeitura.

Depois, verifica-se por meio dos documentos juntados e, com auxílio nas informações contidas no relatório das contas de 2016, abrigadas no eTC-3955/989/16-5, que o Município procedeu a assinatura de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos de nº 277/17, em 28.04.17, valor consolidado de R\$ 2.729.445,86, em 60 prestações, **compreendendo o período de fevereiro/15 ao 13º salário de 2016.**

Ficou nítida a opção da Municipalidade à utilização dos valores antes destinados ao recolhimento dos encargos sociais para outras finalidades – praticamente por 02 exercícios, certo que o ajuste de parcelamento não foi realizado sob a égide da Portaria do MF 333/17.



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



Dito isso, reitero posicionamento de 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].

b) No que diz respeito à gestão fiscal chamou a atenção o fato de que o Município obteve forte déficit de arrecadação em 21,42%, ou seja, a diferença negativa entre a receita prevista e a realizada alcançou R\$ 3.736.726,26.

No entanto, a variação negativa da RCL foi de 1,63% - R\$ 330.620,37, evidenciando que a peça orçamentária estava superdimensionada.

Importante destacar que o Município vinha de déficits da execução orçamentária dos exercícios de 2014, 2013 e 2012, histórico que deveria ter servido de atenção e cautela à Administração na elaboração de sua peça orçamentária.

Exercício	Resultado da execução orçamentária	Percentual do resultado da execução orçamentária	Percentual de investimento em relação à RCL
2014	Déficit de	0,57 %	6,56 %
2013	Déficit de	1,78 %	2,29 %
2012	Déficit de	7,61 %	8,19 %

Lembro que orçamentos superestimados são capazes de promover a emissão de empenhos e endividamento sem lastro financeiro.

O resultado da execução orçamentária demarcou déficit de 9,52% ou seja, havendo desequilíbrio entre as despesas executadas e as receitas realizadas em montante de R\$ 1.660.545,89.



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



Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	23.555.000,00	19.792.195,11	-15,97%	113,46%
Receitas de Capital	620.218,00	355.918,00	-42,61%	2,04%
Receitas Intraorçamentárias				
Deduções da Receita	(2.995.000,00)	(2.704.171,37)	-9,71%	-15,50%
Subtotal das Receitas	21.180.218,00	17.443.941,74		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	21.180.218,00	17.443.941,74		100,00%
Déficit de arrecadação		3.736.276,26	-17,64%	21,42%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	19.349.704,35	17.089.058,65	-11,68%	89,45%
Despesas de Capital	841.593,00	493.132,86	-41,40%	2,58%
Reserva de Contingência	100.000,00	-	-100,00%	0,00%
Despesas Intraorçamentárias				
Repasse de duodécimos à CM	696.000,00	696.000,00	0,00%	3,64%
Transf. Financeiras à Adm. Indireta				
Dedução: devolução de duodécimos		(15.205,42)		
Subtotal das Despesas	20.987.297,35	18.262.986,09		
Outros Ajustes		841.501,54		
Total das Despesas	20.987.297,35	19.104.487,63		100,00%
Economia Orçamentária		1.882.809,72	-8,97%	9,86%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(1.660.545,89)		9,52%

Não havia reservas financeiras suficientes à cobertura desse déficit.

Resultado financeiro do exercício anterior	2014		(935.652,63)
Ajustes por Variações Ativas (exercício em exame)	2015	(*)	51.557,36
Ajustes por Variações Passivas (exercício em exame)	2015	(*)	
Resultado Financeiro Retificado do exercício de	2014		(884.095,27)
Resultado Orçamentário do exercício de	2015		(1.660.545,89)
Resultado Financeiro do exercício de	2015		(2.544.641,16)
(*) - Que causam interferência no Resultado Financeiro do exercício anterior.			

Nessa condição, o resultado da execução financeira foi negativo em R\$ 2.544.641,16, equivalente a 46,47 dias da RCL.

RCL – 2016	RCL/dia	Déficit Financeiro	Déficit Financeiro / RCL/dia
R\$ 19.985.219,39	R\$ 54.754,02	R\$ 2.544.641,16	46,47

E o índice de solvência frente aos compromissos de curto prazo foi de 0,24 – ou seja, para cada R\$ 1,00 de dívida, havia apenas R\$ 0,24 livres ao seu pagamento.

Componentes da DCP	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar Processados	1.541.957,10	3.939.099,33	2.686.841,39	2.794.215,04
Restos a Pagar Não Processados	339.279,92	652.340,26	710.720,66	280.899,52
Consignações		2.314.258,68	1.997.648,19	316.610,49
Depósitos	1.278,47	34.353,49	33.235,23	2.396,73
Outros	105.382,86	34.752.144,77	34.775.465,36	82.062,27
Total	1.987.898,35	41.692.196,53	40.203.910,83	3.476.184,05
Inclusões da Fiscalização				
Exclusões da Fiscalização				
Total Ajustado	1.987.898,35	41.692.196,53	40.203.910,83	3.476.184,05
Índice de Liquidez Imediata	Disponível	849.480,62	0,24	
	Passivo Financeiro	3.476.184,05		

Além disso, a abertura de créditos adicionais, transferências, remanejamentos e transposições atingiram R\$ 4.725.737,56, alterando o programa inicial em 22,69%.



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



Esses resultados são bastante prejudiciais ao equilíbrio fiscal do Município, demonstrando deficiência na elaboração da peça orçamentária e na sua execução.

Observo que os restos a pagar não processados atingiram R\$ 280.899,52 – portanto, sua exclusão da dívida processada não altera os resultados negativos alcançados.

Ademais, a desconsideração de lançamentos a conta de receita de convênios não entregues no período, somente poderia ser avaliada acaso fosse demonstrado que seu ingresso no exercício posterior viesse a cobrir os débitos inscritos.

O ponto já fora abordado no exame das contas em Primeira Instância, conforme reescrevo:

“Aqui pode ser observado que o valor de restos a pagar não processados (R\$ 280.899,52) é bastante inferior ao passivo financeiro (R\$ 3.476.184,05);.

Ademais, os argumentos apresentados não convencem, na medida em que as despesas não liquidadas e lançadas nessa conta, se não canceladas, fazem parte da contabilização regular do Órgão; e, além disso, não foi comprovado que esse passivo veio a ser coberto por entrada de recursos de convênios no exercício seguinte”.

Outras falhas de gestão que contribuíram à execução orçamentária dizem respeito à falta de recolhimento dos encargos sociais, desvinculando despesa orçamentária certa, aqui incluindo também a retenção dos valores de contribuição dos servidores para fazer frente às necessidades de caixa.

Na mesma linha encontram-se as dificuldades que a Origem enfrentou ao sucesso no recebimento de sua dívida ativa; o aumento do quadro de servidores, pagamentos de gratificações em “cascata” ou por desempenho de função e por sobrejornada – elevando os gastos com pessoal; bem como, a falta de controle no almoxarifado, na liquidação de despesas, na formalização de licitações e fracionamentos, tudo em soma à falta de efetivo cumprimento dos vetores da administração responsável.

Enfim, as razões de recurso não foram suficientes à alteração do juízo negativo antes emitido.

Nesse sentido, voto pelo NÃO PROVIMENTO DO APELO, a fim de que manter o PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação das contas, reforçando as firmes advertências ao cumprimento da gestão fiscal responsável.

É como voto.