



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 13/11/2019 – ITEM 35

PEDIDO DE REEXAME

TC-001053.989.19-0 (ref. TC-004385.989.16-5)

Município: Cotia.

Prefeito: Antonio Carlos de Camargo.

Exercício: 2016.

Requerente: Antonio Carlos de Camargo – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 25-09-18, publicado no D.O.E. de 02-11-18.

Advogados: Marcondes Tadeu da Silva Alegre (OAB/SP nº 90.316), Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), José Ricardo Biazso Simon (OAB/SP nº 127.708), Renata Fiori Puccetti (OAB/SP nº 131.777), Taciana Machado dos Santos (OAB/SP nº 206.864), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Cleber Vargas Barbieri (OAB/SP nº 252.785), Antonio Mauro de Souza Filho (OAB/SP nº 253.194), Arianna Palermo (OAB/SP nº 253.821), Thiago Baptista de Moraes (OAB/SP nº 268.704), Priscila Camargo Campos Goncalves (OAB/SP nº 273.890), Andrea Cristine Faria Frigo Medeiros (OAB/SP nº 290.085), Edcarlos Alves Lima (OAB/SP nº 305.297), Maria Carolina Simioni Costa de Camargo (OAB/SP nº 313.005), Eduardo João Gabriel Fleck da Silva Abreu (OAB/SP nº 317.093), Gabriela Macedo Diniz (OAB/SP nº 317.849), Valéria Small (OAB/SP nº 330.890), Vinícius de Moraes Felix Dornelas (OAB/SP nº 331.641), Camila Aparecida de Pádua Dias (OAB/SP nº 331.745), Wellington José Paschoalli Filho (OAB/SP nº 336.698), Leandro Ribeiro Gonçalves (OAB/SP nº 337.976), Rodrigo Sponteado Fazan (OAB/SP nº 342.542), Isabela Abreu dos Santos (OAB/SP nº 344.769), Juliana Pavan Pierri (OAB/SP nº 347.738), Eduardo Dias de Vasconcelos (OAB/SP nº 357.955), Márcia Letícia Pereira Mendes (OAB/SP nº 361.777), Maylise Rodrigues Santos (OAB/SP nº 380.089), Kaíque Jacinto Carvalho Almeida (OAB/SP nº 390.646), Leonardo Aquino Gomes (OAB/SP nº 395.261), Marcella Rodrigues de Oliveira (OAB/SP nº 411.196), Mayara Oliveira Torres da Silva (OAB/SP nº 428.806) e outros.

Procurador de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalização atual: GDF-6 - DSF-II.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. REEXAME. COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA SEM RESPALDO LEGAL. AUSÊNCIA DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. ATRASOS NA QUITAÇÃO DE PARECELAMENTOS REFERENTES AO RPPS. ELEVADA ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PAGAMENTO PARCIAL DOS PRECATÓRIOS JUDICIAIS. QUADRO DE PESSOAL. SANEAMENTO BÁSICO E COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS. DESCUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES EXARADAS PELA CORTE DE CONTAS. CONHECIDO E IMPROVIDO.



RELATÓRIO

Em sessão de 25 de setembro de 2018, a Colenda Segunda Câmara deste Tribunal emitiu **parecer desfavorável** às contas da **Prefeitura Municipal de Cotia**, relativas ao **exercício de 2016**, tendo em vista falhas referentes: à compensação previdenciária dos encargos referente ao INSS sem respaldo da autoridade competente; à ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária; aos atrasos na quitação de parcelamento referente ao RPPS; às alterações orçamentárias equivalentes a 57,63% da despesa fixada; ao pagamento parcial dos Precatórios; e ao Quadro de Pessoal.

Corroborou o juízo desfavorável as demais falhas apontadas pela Fiscalização; a falta de atendimento às recomendações¹ desta Corte; além de impropriedades relacionadas à Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos.

No corpo da r. Decisão advertiu-se sobre a necessidade da regularização, de imediato, dos cargos em comissão do Quadro de Pessoal, o que deveria ser implementado por completo, conforme legislação constitucional incidente.

Outrossim, determinou-se, a abertura de autos próprios para tratar das matérias relacionadas nos itens B.3.2.1 - “a”, B.5.1, B.5.3, C.1.1 e D.4, bem como a remessa da r. Decisão e de cópias dos autos ao d. Ministério Público Estadual para as medidas de sua alçada, especialmente à vista do contido nos itens A.3, A.4, A.5, B.3.1.2 e B.3.2.

Em razão de seu inconformismo, o ex-Chefe do Executivo, por sua advogada, protocolou o Pedido de Reexame constante do evento 1.1.

Inicialmente, asseverou que a Receita Federal já reconheceu a regularidade das compensações previdenciárias em junho de 2017, aduzindo que foram realizadas através do sistema PER/DCOM dando origem ao processo administrativo nº 13897.720488/2015-84, havendo, no seu entender, perda do objeto sobre tal aspecto.

¹ Exaradas nos autos do TC-1689/026/12, com trânsito em julgado em 28/01/2015.



Disse, ainda, que mesmo em situações nas quais a homologação pelos órgãos fazendários foi parcial, não há objeção por parte desta E. Corte de Contas, uma vez que os valores não homologados não teriam capacidade de reverter os resultados contábeis de 2016, portanto não comprometendo o equilíbrio das contas em apreço e dos exercícios subsequentes.

Defendeu que a ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária não constitui motivo para rejeição dos demonstrativos, citando, para tanto, decisão deste E. Tribunal acerca do assunto exarada nos autos do TC-1756/026/13².

Aduziu que no ensejo do exame da matéria em Primeiro Grau já foi juntada aos autos certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, documento que demonstra a regularidade das obrigações tributárias da Prefeitura de Cotia.

No que concerne ao atraso na quitação de parcelamento de débitos existentes com o Regime Próprio de Previdência do Município, culminando na incidência de juros de mora e multa, salientou as dificuldades da Prefeitura em relação à tempestividade no pagamento das contribuições devidas, especialmente em razão das questões econômicas enfrentadas pelo Município, destacando dentre elas a queda na arrecadação em 2016 e a retração do PIB de 3,6% em relação ao ano de 2015.

A par disso, buscou salientar que a Administração envidou esforços no sentido de honrar seus compromissos, destacando, também, a ocorrência de superávit financeiro e o cumprimento dos mínimos legais e constitucionais referentes ao Ensino, Pessoal e Saúde, em que pesem as dívidas assumidas de exercícios anteriores, observando que tal falha merece ser relevada, a exemplo do decidido no TC-3875/989/16.

Relativamente às alterações orçamentárias, defendeu que foram realizadas com fundamento nas autorizações contidas na LOA ou por meio de leis específicas devidamente chanceladas pelo Legislativo Municipal, sendo

² Contas da Prefeitura Municipal de Coronel Macedo, referentes ao exercício de 2013.



certo que o percentual de créditos abertos encontrava-se dentro dos limites autorizados.

Nesse sentido, ainda que o percentual das alterações orçamentárias tenha sido superior ao patamar que este E. Tribunal entende como razoável, buscou lembrar que a jurisprudência desta Corte também possui precedentes³ que admitiram índices de alterações orçamentárias ainda maiores do que aquele verificado no Município de Cotia em 2016, equivalente a 57,63% da despesa inicialmente fixada.

Relativamente aos Precatórios, salientou que a divergência contábil-patrimonial apurada através do Sistema Audesp não pode constituir motivo bastante para emissão de juízo desfavorável à aprovação das contas, podendo a falta ser alçada ao campo das recomendações. O mesmo deve ser dito em relação à quitação dos precatórios até 2020, já que a questão poderá ser resolvida mediante direcionamento de mais recursos orçamentários de acordo com as disponibilidades de cada exercício.

Quanto à matéria relacionada aos Cargos em Comissão, noticiou o trâmite de Ação Civil Pública cumulada com Ação por Improbidade Administrativa⁴, na 2ª Vara Cível da Comarca de Cotia – SP, cuja sentença pela procedência parcial encontra-se em grau de recurso, sendo objeto de Apelação. Anotou que as demais impropriedades relativas à cessão de funcionários à Câmara Municipal e ao pagamento de férias em pecúnia revestem-se de natureza formal, sendo que o Chefe do Executivo já adotou providências no sentido da regularização.

Argumentou, também, que a falta de atendimento de algumas recomendações exaradas por esta Corte não deveria implicar rejeição das presentes contas.

Discordou dos apontamentos relativos à Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos, observando que aludidos serviços foram realizados por empresas terceirizadas

³ TC-485/026/09 e 2162/026/13, alterações de 60% da despesa fixada.

⁴ Processo nº 1000394-34.2014.8.26.0152.



(SABESP e Cotia Ambiental S/A), sendo que não foram constatadas deficiências em sua execução. Aduziu que a observação sobre a utilização de área pública não regulamentada para depósito irregular de resíduos da construção civil constitui objeto de Ação Civil Pública, em trâmite na 3ª Vara Cível da Comarca de Cotia.

Por derradeiro, requereu o acolhimento das razões deduzidas, com vistas à aprovação de sua gestão.

Os Órgãos Técnicos, em preliminar, opinaram pelo conhecimento do recurso, uma vez que preenchidos os requisitos processuais de admissibilidade.

A Assessoria de ATJ, sob os prismas econômico e jurídico, sopesou as razões de recurso ofertadas, não vislumbrando qualquer argumento novo hábil a ensejar a modificação do juízo desfavorável sobre as contas, concluindo pelo improvimento do apelo, com o endosso da Chefia.

O d. MPC caminhou no mesmo sentido.

O processo constou da pauta da Sessão Plenária de 06/11/2019, dela sendo retirado, com reinclusão automática.

Recebi Memoriais em meu Gabinete, os quais foram sopesados no exame da matéria.

Este é o relatório.

s



VOTO PRELIMIAR

O r. Parecer foi publicado no Diário Oficial do Estado de 2 de novembro de 2018 e o Pedido de Reexame interposto, por legítimo interessado, em 21 de janeiro de 2019, cabendo observar os Atos GP nº 08 e 09/2018.

Tempestivo e presentes as demais condições de admissibilidade, **dele conheço, em preliminar.**



VOTO DE MÉRITO

Meu entendimento se coaduna com as bem lançadas manifestações de ATJ e d. MPC, na medida em que as razões ofertadas pelo recorrente não possuem força para modificar a situação processual.

Inicialmente, no que respeita às compensações previdenciárias, em que pesem as alegações contidas no evento 1.1, é fato que a Receita Federal do Brasil considerou parcialmente indevida a compensação correspondente ao mês 09/2016 e indevida de forma integral aquelas a partir de 10/2016, compelindo o sujeito passivo ao recolhimento dos valores de R\$ 1.396.337,99 e R\$ 585.404,90, conforme se depreende da documentação contida no evento 1.4.

Assim, o montante não homologado totalizou R\$ 1.981.742,89 e, portanto, ao contrário do pretendido pelo recorrente, não há que se falar em perda de objeto, haja vista a existência de valor residual não admitido pelo Órgão arrecadador sobre o qual haverá incidência de encargos financeiros e quiçá penalidade ao Município.

À luz das disposições contidas no Código Tributário Nacional (art.170 e art.170-A), não há autorização legal para que se admita compensação unilateral de tributos. Nesse compasso, ao proceder de tal maneira o gestor age de forma imprudente em relação às finanças públicas, posto que eventual reversão da medida compromete de forma imprevista as contas de gestões seguintes, que passam a ter que arcar tanto com o valor original quanto com eventuais encargos cobrados pelo instituto de previdência, situação que não se coaduna com os propósitos da gestão responsável preconizada no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, temos várias decisões deste E. Tribunal em contas do Executivo nas quais se verificou a compensação indevida de encargos, a exemplo do quanto decidido no TCS-2005/026/12, no qual a Prefeitura de São Sebastião da Grama efetuou compensações no valor de R\$ 581.095,59, sendo posteriormente autuada pela Receita Federal do Brasil em R\$ 1.596.328,79,



bem assim em relação ao TC-1812/026/13, no qual a Prefeitura de Lutécia realizou compensações no montante de R\$ 455.293,23, sendo posteriormente autuada em R\$ 1.880.726,19, o que sem sombra de dúvidas acarretou impactos danosos às finanças municipais.

No que respeita ao Certificado de Regularidade Previdenciária, vale observar que o último emitido esteve vigente até 8/11/2015, sendo que as pendências apresentadas pelo Município impossibilitaram a emissão de nova Certidão à época⁵, consoante apurou a Fiscalização *in loco* em diligência que serviu de embasamento à r. Decisão recorrida.

Em sendo assim, não há como suprir a lacuna existente no período em análise com a apresentação posterior de certidões obtidas em 16/02/2017 (válida até 15/08/2017, evento 221.21, TC-4385.989.16) e 07/01/2019 (válida até 06/07/2019, evento 1.5), sob pena de infringência ao princípio da anualidade.

Relativamente ao adimplemento dos parcelamentos, de há muito o Município de Cotia tem recorrido a essa prática, na medida em que desde 2004 vem realizando parcelamento de encargos sociais não recolhidos tempestivamente, possuindo, como agravante, ausência de quitação de algumas parcelas, o que contribuiu para maior incidência de multas e juros comprometendo o erário⁶.

A despeito das argumentações de recurso no sentido das dificuldades financeiras sofridas pela Municipalidade, o fato é que a reiterada opção por parcelamentos previdenciários denota a falta de comprometimento da Administração em relação ao pagamento de seus encargos, além do constante descumprimento dos acordos celebrados com o Instituto de Previdência e com a União, situação que também se verificou nas contas pretéritas dos exercícios de 2014 e 2015.

Igualmente não há como relevar as elevadas alterações orçamentárias, no caso equivalentes a 57,63% da despesa fixada, falha que

⁵ Evento 150.68, fl. 55, TC-4385.989.16.

⁶ Eventos 15.6, fl. 11 e 15.10, fls. 01/02, do TC-4385.989.16.



constituiu objeto de apontamento em todos os anos da gestão do ex-Prefeito, valendo destacar os elevados percentuais constatados nos exercícios de 2013⁷ (48,92%) e 2015⁸ (63,21%), restando evidente o caráter de reincidência e a inobservância às diretrizes traçadas por esta E. Corte nos Comunicados SDG nºs 29/10 e 32/15, no sentido de limitar as modificações à inflação esperada para o exercício.

De igual forma, quanto aos Precatórios, além da discrepância⁹ nas informações relativas ao passivo judicial, denotando falta de fidedignidade nos dados transmitidos ao Sistema AudeSP, em detrimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, restou efetivamente caracterizada a quitação parcial no exercício, em violação ao disposto no artigo 100, § 5º, da Carta Magna, situação que gera impacto negativo nos orçamentos futuros e prejudica as gestões subsequentes, sendo que a alegação recursal no sentido de que *“a divergência contábil-patrimonial apurada através do Sistema AudeSP não pode constituir motivo bastante para emissão de juízo desfavorável à aprovação das contas”*, não basta para se contrapor ao mandamento constitucional incidente.

Mais que isso, resta patente a irregularidade relativa ao Quadro de Pessoal, haja vista o elevado número de cargos comissionados (645), além da existência de cargos que não se coadunam com as atribuições de direção, chefia e assessoramento, em desacordo com os preceitos constitucionais incidentes, prática que vem sendo reiterada pela Municipalidade desde 2012.

Tal panorama restou agravado pela cessão de servidor nomeado para cargo em comissão na Câmara Municipal, com posterior convocação para prestação de serviços em regime de tempo integral junto à Prefeitura fazendo jus à gratificação de 50% sobre os seus vencimentos. Adequada, portanto, a advertência contida no r. Voto condutor para regularização por completo dos cargos em comissão.

⁷ TC-1757/026/13.

⁸ TC-2322.026.15.

⁹ Balancete do sistema AUDESP (R\$ 167.400.707,10); Mapa de Precatórios no AUDESP (R\$ 166.451.223,92) e Saldo de Precatórios (R\$ 166.713.907,97).



Por derradeiro, os argumentos ofertados não foram hábeis para rechaçar os desacertos relativos à Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos, assim como à falta de atendimento às recomendações desta E. Corte, as quais igualmente constituem fatores contributivos para a rejeição da matéria.

Em face de todo o exposto e acolhendo as unânimes manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia) e do douto MPC, **voto no sentido do IMPROVIMENTO do Pedido de Reexame interposto pelo ex-Prefeito de Cotia, mantendo-se integralmente os termos da r. Decisão**

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro