



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 25/07/18

ITEM Nº 020

TC-002564/026/15

Município: Mococa.

Prefeito(s): Maria Edna Gomes Maziero.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Maria Edna Gomes Maziero - Ex-Prefeita.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 09-05-17, publicado no D.O.E. de 30-05-17.

Advogado(s): Marcelo Torres Freitas (OAB/SP nº 131.543).

Acompanha(m): TC-002564/126/15 e Expediente(s): TC-002205/026/16, TC-015526/026/16, TC-038753/026/15.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Sra. Maria Edna Gomes Maziero, Ex-Prefeita do Município de Mococa, em face do r. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2015, emitido pela Primeira Câmara, em Sessão de 09/05/2017 (fls. 192/216).

Fundamentaram a rejeição dos demonstrativos o conjunto de resultados econômico-financeiros desfavoráveis, a falta de pagamento integral dos requisitórios de baixa monta, os problemas na gestão dos encargos sociais e as desconformidades encontradas no setor de pessoal da Municipalidade.

Conforme assentado no voto condutor, a Prefeitura apresentou déficit da Execução Orçamentária da ordem de R\$ 8.738.526,91 (5,91%), o qual não encontrou amparo em superávit financeiro do exercício anterior e aprofundou o déficit financeiro para R\$ 18.160.082,27, equivalente a mais de um mês da arrecadação municipal.

No mesmo sentido, anotou-se que a Municipalidade não procedeu à limitação de empenho e movimentação financeira estatuída pelo art. 9º da LRF, a despeito dos alertas emitidos pelo Sistema AUDESP e do registrado nos relatórios de acompanhamento quadrimestrais realizados durante o exercício.

Contribuíram para o desacerto, ainda, o fato de não ter sido instituída a Contribuição de Iluminação Pública, contrariando o art. 11 da LRF; o insuficiente esforço arrecadatório para recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa; o excesso de alterações orçamentárias, que superaram o percentual autorizado pela LOA (46,86% de movimentação contra 20% da autorização); o crescimento de 46,20% da Dívida de Curto Prazo, com conseqüente iliquidez para enfrentar seus compromissos imediatos; o ínfimo resultado econômico; o Resultado Patrimonial negativo superior a R\$ 19 milhões; e a majoração, de 11,16%, da Dívida de Longo Prazo.



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



Também verificado que o Órgão deixou de quitar R\$ 122.854,91 em requisitórios de baixa monta incidentes no exercício, descumprindo as disposições do § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o § 1º do art. 17 da Lei Federal nº 10.259/2001.

As contribuições devidas ao INSS foram recolhidas com atraso entre abril e outubro, ocasionando o pagamento de R\$ 761.500,87 a título de juros e multas, com conseqüente ônus ao erário municipal. Igualmente, encargos devidos ao RGPS e ao FGTS relativos às competências 11, 12 e 13 não foram adimplidos, ensejando a celebração de parcelamento e pressionando o crescimento de 89,82% da Dívida de Longo Prazo em Contribuições, que passaram de R\$ 36.536.701,90 para R\$ 69.355.517,46.

Somaram-se ao quadro desfavorável as irregularidades no setor de pessoal, constatando-se a reincidência na ofensa aos incisos II e V do art. 37 da Constituição Federal, com o provimento pela via comissionada de cargos sem as características de direção, chefia e assessoramento, e o pagamento de R\$ 3.399.075,00 em horas extras, ensejando a determinação de abertura de autos apartados para tratar da matéria.

O r. Parecer foi publicado em 30/05/2017 (fls. 218/219).

No apelo de fls. 223/296, que se fez acompanhar dos documentos de fls. 298/361, a responsável aduziu que o déficit orçamentário decorreu da necessidade de investimentos públicos relevantes e inadiáveis no oferecimento de serviços à população, sofrendo influência de fatores macroeconômicos do país no período, como o aumento inflacionário, que atingiu a marca de 10,6% e superou o triplo da meta projetada pelo Banco Central.

Considerou que o déficit de 5,91% apurado pela fiscalização não enseja a reprovação das contas, já que situado em patamar inferior a um duodécimo da Receita Corrente Líquida do Município e ante a existência de julgados anteriores desta Corte que relevaram desajustes mais acentuados.

Discorreu sobre a utilização dos créditos adicionais, argumentando que se trata de mecanismo necessário para o reordenamento de prioridades da Administração, não se limitando, ao contrário do entendimento deste Tribunal, a adequar o orçamento às variações inflacionárias do exercício. E, nesse sentido, afirmou que o percentual de suplementações previsto na Lei Orçamentária se mostrou condizente com aqueles fixados pela União e pelo Estado, estando tais modificações previstas na LOA e na LDO regularmente aprovadas para o exercício.

Ainda sobre esse tema, entendeu que o relatório de fiscalização, ao abordar tais movimentações, englobou o montante total de R\$ 71.396.236,01 sem levar em conta as diferenças entre suplementações, remanejamentos, transposições e



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



transferências, o que não se mostra consentâneo com o disposto na Lei Federal nº 4.320/64.

Disse que os créditos adicionais especiais se restringiram a dois casos pontuais, não alterando o valor original do orçamento e não caracterizando ofensa ao inciso II do § 1º do art. 43 da Lei dos Orçamentos Públicos, e reputou que o quadro de iliquidez de curto prazo derivou da assunção de despesas inadiáveis e necessárias à realização de serviços públicos, sem potencial para comprometimento das contas, já que limitado a pouco mais de um mês de arrecadação.

Discordou da aventada inércia da Administração na cobrança da Dívida Ativa e na instituição da Contribuição de Iluminação Pública, afirmando, quanto à primeira, que adotou os procedimentos cabíveis de estímulo ao recolhimento de tributos atrasados e de cobrança administrativa e judicial periódica dos valores inscritos e, em relação à segunda, que os projetos de lei encaminhados para a Edilidade foram rejeitados, faltando ao tributo a previsão legal para sua imposição.

No que tange aos Requisitórios de Baixa Monta, afirmou que foram realizados pagamentos em montante de R\$ 679.350,74, cumprindo-se integralmente o cronograma dessas exigibilidades e os termos da legislação incidente.

Já sobre os Encargos, asseverou que a queda abrupta de arrecadação ensejou o pagamento com acréscimos de algumas contribuições, as quais, contudo, foram integralmente recolhidas dentro do exercício, apresentando certidão que, segundo defende, comprova a inexistência de débito relativo aos compromissos previdenciários.

Advogou no sentido da regularidade dos cargos em comissão previstos em seu Quadro de Pessoal, esclarecendo que as Leis Complementares Municipais nº 435/2012 e 472/2015 criaram funções de confiança e cargos comissionados a serem providos por empregados públicos concursados e definiu suas atribuições, não existindo qualquer indício de que tais postos não se refiram às atividades de direção e chefia de suas áreas. Sustentou, assim, que a instauração de Inquérito Civil pelo Ministério Público não inquina, *per se*, os diplomas em comento.

Também teceu considerações a respeito dos demais apontamentos lançados pela fiscalização nos itens de Políticas Públicas, Controle Interno, registros da Dívida Ativa e dos ativos de Iluminação Pública, Precatórios, Ordem Cronológica de Pagamentos, Fidedignidade dos Dados Informados ao AUDESP e Atendimento das Normas e Recomendações deste Tribunal.

No desfecho, destacou que o conjunto das contas denota sua regularidade e a boa-fé que pautou as ações de busca pelo interesse público municipal, inexistindo qualquer indicação de culpa ou dolo da agente pública, e pediu pelo afastamento das falhas apontadas e emissão de novo parecer, agora favorável à aprovação dos demonstrativos.



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



Assessoria Técnica, cotejando as razões defensivas com os aspectos econômicos das contas, considerou que as alegações da Origem não foram aptas a reverter o resultado desfavorável que incidiu sobre a matéria.

Destacou que a situação fática de aumento da Receita Corrente Líquida Municipal entre 2014 e 2015 – de R\$ 138.636.263,46 para R\$ 145.132.104,47 – descaracteriza o argumento de queda de arrecadação, denotando que as disponibilidades orçamentárias e financeiras não foram conduzidas de acordo com a prudência exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que culminou em um aprofundamento de 83,44% do déficit financeiro, falta de liquidez para adimplemento dos compromissos de curto prazo, mesmo em relação àqueles já liquidados, e comprometimento das finanças de exercícios futuros.

No mesmo sentido, considerou que os documentos apresentados pela defesa apenas comprovam o pagamento dos Encargos Sociais entre os meses de janeiro e outubro do ano em exame, restando não adimplidas as parcelas devidas em novembro, dezembro e 13º salário. Pontuou, igualmente, que os efetivos pagamentos dos Requisitórios de Baixa Monta foram inferiores ao montante total empenhado (*fls. 363/367*).

Vertente jurídica de ATJ aduziu que a questão do parcelamento dos encargos sociais poderia ser afastada do conjunto de fundamentos que inquinaram as contas, ante a edição da Lei Federal nº 13.485/2017 e o entendimento mais recente desta Casa. Não obstante, entendeu que remanescem as máculas relativas aos precários resultados econômico-financeiros e ao quadro de pessoal. Opina, assim, pelo não provimento do apelo, com afastamento da matéria de encargos (*fls. 368/370*).

Chefia de ATJ endossou a proposta de não provimento o Pedido de Reexame, afastando-se dos fundamentos de rejeição a falta de recolhimentos dos encargos (*fl. 321*).

Ministério Público de Contas também se manifestou pelo não provimento do recurso, entendendo que as alegações da Origem não descaracterizaram a precariedade dos resultados orçamentários e financeiros, nem as irregularidades constatadas no setor de pessoal. Defendeu, ainda, que a responsável nada esclareceu a respeito dos encargos devidos em novembro, dezembro e 13º salário e que deixaram de ser recolhidos, não conferindo efeito saneador aos parcelamentos posteriores e ressaltando que a localidade não comprova adesão ao regime inaugurado pela Lei Federal nº 13.485/2017 (*fls. 372/374*).

É o relatório.



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



GCCCM

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 25/07/2018 – ITEM 020

Processo: TC-2564/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCOCA

Responsável: Maria Edna Gomes Maziero – Prefeita Municipal

Período: 01/01 a 31/12/2015

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

Matéria em exame: PEDIDO DE REEXAME

Advogado: Marcelo Torres Freitas – OAB/SP 131.543

(Acompanham: TC-2564/126/15 e Expedientes TC-38753/026/15, TC-2205/026/16 e TC-15526/026/16)

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 tempestivo (*Parecer publicado no DOE de 30/05/2017 e Pedido de Reexame protocolado em 07/07/2017*).

Dele, portanto, conheço.

No mérito.

As razões apresentadas em sede de Reexame não conseguiram reverter o quadro que implicou na emissão de Parecer Desfavorável à aprovação destes demonstrativos.

A análise dos aspectos econômicos realizada por ATJ demonstrou que a Municipalidade não conduziu com zelo suas disponibilidades orçamentárias e financeiras, o que ficou demonstrado pela ocorrência de déficit orçamentário da ordem de R\$ 8.738.526,91, não amparado em superávit financeiro vindo de exercícios anteriores¹, o que aprofundou, em 83,44%, o resultado financeiro deficitário, o qual se situou em R\$ 18.160.082,27 no encerramento do exercício.

¹ Resultado Financeiro ao Final de 2014: Negativo em R\$ 9.899.782,26



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



Com isso, o resultado financeiro negativo passou a representar mais de 45 dias da RCL Municipal², o que contraria a margem tolerada pela jurisprudência desta Corte e guarda potencial para comprometer resultados de exercícios vindouros.

Nota-se que a responsável não impugnou os cálculos efetuados pela fiscalização, nem contestou os déficits indicados, limitando-se a afirmar que eles decorreram do cenário macroeconômico que impactou negativamente o ingresso de receitas. Todavia, conforme bem pontuado por ATJ, a Origem experimentou um crescimento de R\$ 6.495.841,01 em sua Receita Corrente Líquida, o que destoia da apregoada queda da arrecadação na localidade.

Tampouco foi afastado o quadro de iliquidez perante os compromissos de curto prazo, frisando-se que a Prefeitura não possuía disponibilidades sequer para honrar com seus compromissos liquidados (*Recursos de R\$ 9.815.358,19 contra Restos a Pagar Processados de R\$ 22.870.483,59*). Com isso, a Dívida Flutuante foi majorada em 46,20%, enquanto a Fundada cresceu 11,16%, restando mais de R\$ 103 milhões para quitação pelas próximas gestões.

No que tange à gestão da Dívida Ativa, a defesa anexou aos autos cópia das Leis Complementares nº 464/2015 e 477/2015, que autorizaram a adoção, pelo Executivo, de medidas de estímulo à recuperação dos créditos inscritos. No entanto, e em que pese o caráter salutar dessas medidas, entendo que tais documentos não conseguiram demonstrar as medidas concretas adotadas pela Administração para reaver tais valores, nem justificaram as condições que culminaram com o recebimento de tão somente 3,08% do montante devido.

Ressalto que as alegações sobre o impedimento para instituição da CIP e sobre a discordância com relação ao cálculo dos créditos adicionais não se fizeram acompanhar de documentos comprobatórios, nem, no último caso, indicação sobre quais seriam os valores entendidos como corretos.

No mesmo sentido, os precedentes colacionados pela defesa não podem ser aplicados ao caso concreto em exame, uma vez que, neles, existia um contexto fático favorável que não evidenciava quadro de desequilíbrio, o que foi sopesado positivamente para a aprovação daqueles específicos demonstrativos, conforme, inclusive, lembrado pela Assessoria Técnica.

Entendo que a ocorrência relativa aos **Requisitórios de Baixa Monta** deva ser, nessa oportunidade, afastada dos fundamentos que comprometeram as contas.

Isso porque, ao reanalisar a documentação que se encontra acostada a fls. 461/489 do Anexo III, e, mais especialmente, o documento de fl. 464,

² RCL de R\$ 145.132.104,47 / 12 = R\$ 12.094.342,04



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



pude verificar que a quantia de R\$ 665.761,51, utilizada como paradigma pela fiscalização para o cálculo dessas obrigações, se refere, em verdade, às decisões classificadas no Mapa Orçamentário como “Ações de Natureza Alimentar”, cujos valores a pagar variavam de R\$ 36.247,50 a R\$ 418.640,05.

Desse modo, tais processos não se enquadravam na categoria de Obrigações de Baixo Valor, porquanto extrapolavam o teto estabelecido na Lei Municipal nº 4.019/10 para tais pagamentos³, processando-se sua quitação segundo rito tradicional dos precatórios.

Na ausência de documentação apta a indicar conclusivamente a inadimplência do ente, acolho os argumentos defensórios quanto à suficiência dos pagamentos efetuados e cumprimento da cronologia dessas exigibilidades.

Também poderão ser revistas as conclusões a respeito dos **Encargos Sociais**.

Conforme apurado pela fiscalização, a Prefeitura de Mococa deixou de recolher as contribuições previdenciárias devidas ao INSS relativas às competências de novembro, dezembro e 13º salário de 2015, ocorrência que, de acordo com a jurisprudência tradicional desta Corte, enseja a reprovação dos demonstrativos.

Entretanto, as discussões havidas no e. Plenário ao analisar Pedidos de Reexame interpostos nos processos TC-39/026/14, TC-91/026/14, TC-497/026/14 e TC-553/026/14 fixaram o entendimento de que a Medida Provisória nº 778/2017, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.485/2017, autorizou os entes federativos a (re)parcelarem seus débitos previdenciários vencidos até 30/04/2017 junto à Secretaria da Receita Federal e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, considerando, desse modo, que a adesão ao Refis Especial afasta a impropriedade aqui anotada.

Ressalvado meu posicionamento pessoal sobre o tema, mas em homenagem à coesão jurisprudencial desta Corte, aplico o entendimento firmado em sede plenária para afastar a falta de recolhimento das competências 11, 12 e 13 ao INSS dentre os fundamentos que inquinaram as contas, já que a Comuna aderiu aos termos do acordo previsto no indigitado diploma, conforme levantamento realizado pela SDG.

Apesar disso, persistem as irregularidades atinentes ao pagamento de R\$ 761.500,87 em multas e juros por atraso nos recolhimentos dos encargos devidos, entre os meses de abril e outubro de 2015, e à falta de recolhimento

³ Lei Municipal nº 4.019/2010

Art. 1º - Ficam definidas como obrigações de pequeno valor as fixadas nesta lei para o pagamento direto, sem precatório, pela Fazenda Pública Municipal.

Parágrafo 1º - A obrigação de pequeno valor corresponderá ao maior benefício do regime geral de previdência social.



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



das contribuições devidas ao FGTS nos meses de novembro, dezembro e 13º salário, sendo que essa última falha sequer foi abordada no presente recurso.

Finalmente, com relação ao **Quadro de Pessoal**, observo que remanescem as irregularidades que serviram de fundamento para o voto reexaminado, já que a Prefeitura não conseguiu comprovar que seus cargos em comissão se revestem das características de direção, chefia ou assessoramento previstos no inciso V do art. 37 da CF/88, contrariando as recomendações expedidas por este Tribunal nas Contas dos Exercícios de 2010 e 2011.

De se observar que as Leis Complementares nº 435/2010 e 472/2015, apresentadas pela defesa a fls. 347/361, criaram 43 postos de livre provimento, entre Funções de Confiança e Cargos Comissionados. Não obstante, conforme relatado pela fiscalização e endossado pela vertente jurídica de ATJ, as atribuições ali descritas são genéricas e, muitas vezes, marcadas por características eminentemente operacionais e burocráticas, o que não se amolda ao comando constitucional mencionado.

Além disso, não foram apresentadas quaisquer justificativas para os outros 44 cargos comissionados que ainda figuram no Quadro de Pessoal (*fls. 767/774 do Anexo IV*), nem para o elevado volume de horas extras, que perfizeram R\$ 3.399.075,00, mantendo-se hígida a determinação para que se formem autos apartados para tratar dessa matéria.

Nesse contexto, embora as questões relativas aos Requisitórios de Baixa Monta e à inadimplência frente ao INSS possam ser afastadas, resta mantido quadro de irregularidades com gravidade bastante para comprometer as contas em exame.

Ante o exposto, considerando as razões recursais e as manifestações dos órgãos técnicos desta Casa, voto pelo **não provimento** do Pedido de Reexame interposto pela Sra. Maria Edna Gomes Maziero, a fim de ser mantido o r. parecer desfavorável à aprovação das contas de 2015 da Municipalidade de Mococa, mas afastando dos fundamentos de decidir a insuficiência nos pagamentos dos Requisitórios de Baixa Monta e a inadimplência das contribuições previdenciárias devidas ao INSS, relativas às competências 11, 12, e 13, e ficando mantidas as demais recomendações e determinações constantes do voto.