



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 07.05.14

ITEM Nº 023

TC-001356/026/11

Município: Onda Verde.

Prefeito(s): João Carlos Machado.

Exercício: 2011.

Requerente(s): João Carlos Machado - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 27-08-13, publicado no D.O.E. de 03-10-13.

Advogado(s): Clayton Machado Valério da Silva, Flávia Maria Palavéri Machado, Ary Floriano de Athayde Júnior, Marco Antonio Cais, Adriana Albertino Rodrigues, Juliana Colombini Machado e outros.

Acompanha (m): TC-001356/126/11 e Expediente(s): TC-001726/008/11, TC-040173/026/11, TC-000379/008/11 e TC-017112/026/12.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalização atual: UR-8 - DSF-II.

Sustentação Oral proferida em Sessão de 02-04-14.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. João Carlos Machado, na qualidade de ex-Prefeito da Municipalidade de ONDA VERDE, através de seu *i.* Procurador, contra a *r.* decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 27.08.13¹, apreciando as contas relativas ao exercício de 2011 e, diante do verificado nos autos, emitiu **parecer desfavorável** à sua aprovação.

Lembro que o exame das contas em apreço demonstrou questão mais grave revelada nos autos, capaz de remeter os demonstrativos à sua rejeição, ou seja, a falta de adequado recolhimento dos encargos sociais em favor da previdência local².

Conforme destacado no *r.* voto proferido em Primeira Instância (fls. 384/417):

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 27.08.13 estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes - Relatora, Renato Martins Costa - Presidente, e Dimas Eduardo Ramalho.

- Aplicação total no ensino:	25,42%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	64,55%
- Total de despesas com Fundeb:	102,46%
- Despesas com saúde:	18,87%
- Gastos com pessoal:	40,78%
- Superávit da execução orçamentária:	10,84% - R\$ 1.589.479,27
- Transferência financeira para a Câmara:	7,00% (limite 7,00%)
- Encargos sociais:	irregular
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem



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



“Como se viu, durante o exercício foram empenhadas e pagas apenas as competências de janeiro, fevereiro, março e novembro/11; ainda, quanto ao empenho e pagamento das competências de dezembro e 13º salário somente em 2012, considerando a falta de recolhimento de juros e correção.

Ou seja, boa parte dos recursos devidos à Previdência local no período não foram recolhidos e, desse modo, utilizados em outras rubricas.

*Sendo assim, a inspeção revelou que o Município já vinha de Termos de Confissão de Dívida Previdenciária firmados em 07.10.02 e 26.11.10, procedendo a assinatura de outros dois, em 30.11.11, com vistas a parcelar o período de 03/08 a 10/10 (R\$ 904.474,33) e **abril a outubro/11 – parte patronal (R\$ 340.349,97)**, revelando prática já instalada no Município em prejuízo do sistema de previdência local.*

Desse modo, não se amolda ao princípio do planejamento fiscal e aos demais princípios que regem a Administração Pública o fato de que a Origem deixou de recolher ao tempo devido os encargos do período em favor do Fundo de Previdência Municipal.

Aqui vale lembrar que a Receita Corrente Líquida do período foi 19,20% superior àquela verificada no exercício anterior.

E, ademais, eventual contingenciamento orçamentário, pela limitação de empenhos e movimentação financeira, deve guardar respeito aos critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Verifica-se que a inspeção revelou outras práticas prejudiciais ao Fundo, notadamente o não pagamento de juros e correção incidentes sobre os recolhimentos quitados em atraso das parcelas dos acordos; o descumprimento de cláusulas que previam o pagamento antecipado no caso de inadimplência e, ainda, a ausência de correção das parcelas e saldo devedor, tudo em desequilíbrio financeiro entre as partes.

Devo lembrar que a Previdência Municipal, seja constituída como Fundo, Autarquia ou mesmo Fundação, não tem suas disponibilidades livres para serem utilizadas pela Administração, ao contrário, servem de lastro para destinação específica.

E, é evidente que a prática prejudica o planejamento fiscal, na medida em que cria encargos para serem saldados em outros exercícios orçamentários e financeiros, constituindo dívida de longo prazo em desfavor do Município.

Aqui, cabem severas críticas à Municipalidade, para que abandone a prática destacada.

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 03.10.13 (fls. 457/458) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 01.11.13 (fls. 471/497).



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



Em síntese das razões apresentadas, disse que o r. parecer exarado deve ser reformado, afastando-se o excesso de rigorismo e prestigiando as atitudes positivas adotadas pelo Recorrente na busca do equilíbrio das peças contábeis sem comprometer a estabilidade financeira do Fundo de Previdência local.

Anotou que foi verificado no processado que as competências de abril a outubro/11 foram parceladas através do Termo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários firmado em 30.11.11, sendo a 1ª parcela paga dentro do próprio exercício de 2011; ainda, que foi acusado atraso no pagamento dos Termos de Parcelamento firmado em exercícios anteriores, ensejando, ainda em 2011, a celebração de novo Termo de Parcelamento e Confissão de Dívidas, consolidando os débitos parcelados anteriormente.

Sobre a questão, lembrou que a ATJ, incluindo sua i. Chefia e d. MPC haviam sido favoráveis aos demonstrativos, conquanto a SDG tenha sido contrária à sua aprovação.

Relembrou a sequencia processual percorrida em Primeira Instância, onde foram juntados esclarecimentos complementares, tendo a SDG ratificado sua posição e, o d. MPC agora se posicionado de maneira desfavorável às contas.

Fez ainda menção ao fato de que procedeu a apresentação de novos memoriais e do uso do direito da defesa oral; e, mesmo assim, as contas foram rejeitadas na oportunidade pela E. Primeira Câmara.

Feita essa revisão dos esforços desenvolvidos à aprovação das contas, o Recorrente avaliou que não existem motivos para sua mácula, uma vez que os atrasos nos recolhimentos das contribuições patronais devidas ao Fundo local não geraram quaisquer prejuízos aos cofres públicos, tão pouco prejudicou a saúde e a estabilidade financeira do Órgão Previdenciário.

Invocou considerações sobre a necessidade de revisão do sistema previdenciário nacional; ainda, que diante do cenário existente, houve a edição da Portaria nº 21/13, pelo Ministério da Previdência social, publicada em 18.01.13, quando foram definidos os novos critérios para o parcelamento dos débitos de contribuições devidas por Estados e Municípios aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

Disse que dita Portaria estabeleceu prazo de até 240 (duzentos e quarenta) meses para o parcelamento das dívidas previdenciárias – aqui incluindo aquelas relativas às competências até outubro/12; e, no caso das contribuições descontadas dos servidores – o prazo seria de 60 (sessenta) meses).

Quer dizer com isso, que a dificuldade em promover os recolhimentos da espécie não foi exclusiva do Poder Executivo de Onda Verde; portanto, uma situação generalizada dos municípios brasileiros.



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



Acredita que a avaliação da gestão deve ser considerada em sua totalidade, razão pela qual o atraso no recolhimento das contribuições – isoladamente, não deveria macular os demonstrativos.

Salientou que a instrução da matéria silenciou ao fato de que as contas apresentam diversos indicadores que permitem a sua aprovação.

Avaliou que ao Recorrente, coube apenas e tão somente administrar o passivo existente, em razão de dívida antigas, assumidas de gestões anteriores.

Mencionou que o Município, devido ao seu pequeno porte, apresento dificuldades financeiras em decorrência do orçamento enxuto – agravado com a redução dos repasses dos Governos Federal e Estadual; e, que o parcelamento dos encargos previdenciários é medida transitória, sempre buscando o equilíbrio das peças contábeis.

Reiterou que o atraso foi somente da parte patronal – **de 04/11 a 10/11**; e, portanto, não houve apropriação indevida de verbas previdenciárias; que nenhum servidor foi prejudicado com os parcelamentos; que o Fundo de Previdência, ao final de 2011, apresentou resultados positivos.

Apresentou quadros indicando que o Fundo tem revelado o aumento de arrecadação e atingido superávits nos últimos exercícios, o que descaracterizaria a ideia de que as condutas do Executivo colocariam em risco a saúde financeira e a própria gestão do Órgão.

Lembrou que o Município já havia feito parcelamentos em tempos anteriores (2002 e 2008), havendo acúmulo de dívida agora herdada pelo Recorrente – o qual promoveu todos os atos necessários para conduzir o endividamento dentro das capacidades financeiras do Poder Executivo.

Afirmou que, por questões absolutamente políticas, o Executivo teve rejeitado projetos de lei destinados à suplementação do orçamento para arcar com as contribuições patronais devidas ao Fundo de Previdência, dando ensejo aos atrasos mencionados.

Disso, atestou que o Projeto de Lei nº 1475/11, protocolado junto ao Legislativo local em 06.05.11, solicitava autorização para abertura de crédito adicional suplementar na dotação da Previdência Social, para atender despesas na previsão de maio/11 a dezembro/11, porque não havia dotação para empenhar o mês de maio/11 – foi rejeitado, fato sobre o qual a instrução silenciou.

O mesmo teria ocorrido com o Projeto de Lei nº 1480/11; e, ainda, que somente através do Projeto de Lei 1487/11, de 25.08.11, aprovado pelo Legislativo, foi permitida a regularização da questão.



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



Considerou assim, que o Executivo não disponibilizava de dotação orçamentária suficiente para promover o pagamento das contribuições e parcelamentos devidos ao Fundo de Previdência e, devido a rejeição dos projetos, foi compelido a promover recolhimentos em atraso.

Invocou decisões desta E.Corte relevando situações da espécie.

Ponderou que não houve má-fé ou dolo, situação que deveria ter sido levada em consideração pelos Órgãos Instrutivos do Tribunal; ainda, que o Recorrente assumiu a Prefeitura em 2006 e teve todas as suas contas aprovadas; e, que as contas de 2010 não contêm qualquer recomendação sobre o tema aqui discutido.

Enfim, o Recorrente pleiteou a cassação de r. decisão recorrida para que outra seja emitida em seu lugar, tendente à aprovação das contas do período.

Enviada a matéria à análise do d. MPC, foi anotado que, apesar das alegações do Recorrente, tem-se que o parecer prévio não merece reforma, uma vez que tratou de forma escorreita os vícios apurados ao longo da instrução.

O d. MPC anotou que, tratando do ponto determinante ao juízo de irregularidade, entende que a alegação sustentada no recurso não convence, posto que, mesmo sendo presentes índices favoráveis à aprovação das contas, nada impede um juízo de reprovação quando constatados fatos graves que evidenciem o descuido do gestor local em pontos centrais da Administração municipal.

Para o d. MPC não foram trazidos argumentos que descaracterizem os vícios apontados; e, além de não afastar tais irregularidades, a Origem não afastou a recorrência da necessidade de socorro a parcelamentos previdenciários, decorrente do atraso, em sucessivos exercícios, do recolhimento das parcelas devidas.

Também, que os superávits de arrecadação do Fundo não afastam o dever de recolhimento, tempestivo e integral, ou seja, com juros e correção, dos recursos devidos no passado.

Ademais, segundo o d. MPC, tratando-se de recursos que serão vertidos para o pagamento de aposentadorias de servidores do Regime Próprio, é natural o crescimento significativo de despesas ao longo dos anos, com o pagamento de benefícios aos interessados; assim, a reincidência no atraso de recomeço de parcelas, aliada ao não pagamento de valores referentes à atualização de tais débitos, é fator significativo de risco que, no futuro, trará consequências ao equilíbrio atuarial do Fundo.



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



Nesse contexto, mantida a irregularidade apurada na instrução, opinou o d. MPC pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo não provimento (fls. 500/501).

Em seguida, pela SDG foi registrado que, na opinião do setor, as razões apresentadas não diferem daquelas ofertadas anteriormente, em especial pelos memoriais.

Disse a SDG que, equivocadamente, o Interessado aduziu que as questões envolvendo recolhimento intempestivo de encargos devidos à previdência local não trouxeram prejuízos aos cofres, ao passo que ao agir dessa forma são acrescidos encargos financeiros.

Avaliou a SDG que não houve alusão aos parcelamentos, de igual modo danosos ao erário – porque submetidos a novo ajuste, nova correção recairá sobre tal dívida, gerando maior dispêndio.

Ademais, quanto aos superávits, entende a SDG que a tendência inicial caminha nesse sentido, pois há mais contribuintes do que beneficiários da previdência local. Contudo, que à medida em que a idade para aposentação ou o advento de pensões se concretizar, o aporte será cada vez mais necessário.

Para a SDG, a capitalização intempestiva do Fundo de Previdência torna-se comprometida e, por consequência, também o equilíbrio atuarial, implicando, como já acontece em muitos casos, de repasses ou alíquotas complementares para cobertura de eventuais defasagens.

Por fim, o setor considerou que, guardada as devidas proporções e em que pese o amparo legal, os parcelamentos de encargos sociais, alguns durando 240 meses, remetem à questão dos precatórios, dívida que Estados e Municípios vem protelando a longo tempo.

Nesse sentido, a SDG opinou pelo não provimento do Pedido de Reexame (fls. 503/505).

Em seguida, o Recorrente solicitou e obteve vista e extração de cópias dos autos (fls. 506/ 608); e, após solicitar e obter concessão de prazo (fls. 509/511), apresentou-se nos autos, por meio de peça denominada “alegações complementares” (fls. 512/529 e documentos que acompanham).

Em resumo desse memorial, apresentou quadros que sintetizam a situação do recolhimento dos encargos sociais devidos à Previdência local.



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



Ou seja, recolhidas determinados meses, a competência de abril/outubro de 2011 sofreu parcelamento, em 30.11.11, no valor de R\$ 340.349,97 – 36 parcelas de R\$ 9.454,14, sendo a primeira recolhida em dezembro/11; quanto àquelas referentes a dezembro/11 e 13º salário, recolhidas em 2012.

Parcelamento realizado em 07.10.02 – no valor de R\$ 206.625,83 – 120 parcelas; sendo que aquelas referentes a abril/agosto de 2011 – foram recolhidas em setembro/11, após aprovação do projeto de lei nº 1487/11.

Parcelamento 01/2008-6, realizado em 26.11.10, referentes a maio/outubro de 2010 e saldo do parcelamento 001/2008-5 – total de R\$ 691.436,69, em 25 parcelas de R\$ 27.657,46, indicou que o mês de março/11 foi recolhido em abril/11; parcela maio/11 recolhida em setembro/11, após aprovação do projeto de lei nº 1487/11; e, período de junho/11 a dezembro/11 e 13º salário, feito parcelamento em 30.11.11, aqui englobando os parcelamentos 01/08, 01/08-01, 01/08-02, 01/08-03, 01/08-4, 01/08-05 e 01/08-06, em 60 parcelas de R\$ 15.074,57.

Em seguida, relembrou as principais teses de defesa, bem como, os índices constitucionais e infraconstitucionais obtidos no período.

Alegou o Recorrente que desde que assumiu a Chefia do Poder Executivo vem sofrendo perseguição política de grupo opositor, fato que redundou diretamente na gestão local.

Invocou decisão proferida pelo e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, nos autos do TC-813/008/09, concluindo pela improcedência de representação formulada por Vereador local, a fim de exemplificar as situações enfrentadas pelo Chefe do Executivo, a exemplo dos projetos de lei destinados à suplementação do orçamento para arcar com as contribuições patronais devidas ao Fundo de Previdência.

Disso relembrou da rejeição dos projetos de lei nº 1475/11, de 06.05.11 e 1480/11, de 01.06.11.

Relembrou que somente através do projeto de lei 1487/11, aprovado em 25.08.11, foi permitida a regularização da questão; e, que o Executivo não disponibilizava de dotação orçamentária suficiente para promover o pagamento das contribuições e parcelamentos devidos ao Fundo e, devido às rejeições citadas, foi compelido a promover os recolhimentos em atraso.

Invocou que tenha regularizado as contribuições dentro do próprio exercício de 2011, fato que permitiria, segundo jurisprudência desta Corte, a relevação das questões atinentes aos atrasos.

Lembrou sobre o Certificado de Regularidade Previdenciária emitido em favor da Prefeitura Municipal, fato que, segundo precedentes desta Casa, seria suficiente para o reconhecimento da regularidade da questão.



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



Avaliou que os parcelamentos em questão não repercutiram negativamente no Fundo de Previdência local; e, que a prática ocorreu em exercícios anteriores, fato que não impediu a aceitação das contas e tão pouco a emissão de recomendações.

Acredita que contribuem à formação de juízo favorável as manifestações positivas dos órgãos técnicos da Corte, disso lembrando o posicionamento anteriormente externado pela ATJ e, até mesmo, da primeira intervenção nos autos realizada pelo d. MPC.

Enfim, reiterou requerimento para a reforma da r. decisão combatida, agora pela emissão de parecer favorável às contas.

Enviados ao d. MPC, foi consignado pelo d. *parquet*, que apresentado o recurso cabível, opera-se a preclusão consumativa, o que afasta a possibilidade de acolhimento do requerimento de nova instrução dos autos.

E, no mais, tem-se que as razões apresentadas não se mostram idôneas a alterarem a posição do Órgão Ministerial, motivo pelo qual reiterou sua manifestação anterior (fl. 539vº).

Em seguida, o Recorrente apresentou pedido de adiamento da apreciação das contas – por duas sessões, a fim de que pudesse formular sua defesa oral, o qual foi indeferido, tendo em vista que há havia sido dada, em duas oportunidades, vistas dos autos, bem como, apreciados os argumentos expostos na peça denominada “alegações complementares”.

Os autos fizeram parte dos trabalhos do **E. Tribunal Pleno em 02.04.14**, oportunidade em que, após ser feita sustentação oral da defesa pelo i. patrono do Recorrente, a matéria foi retirada de pauta.

Em síntese dos argumentos ofertados:

- Que o Município está localizado no extremo do noroeste paulista, e que possui cerca 4 mil habitantes; que é pequeno e possui receitas absolutamente enxuta; e que as pequenas oscilações verificadas no decorrer do exercício acabam impactando no pagamento das suas competências ordinária;

- Que o Prefeito de Onda Verde foi por diversas vezes prejudicado por questões absolutamente políticas e verificadas no decorrer do exercício, e que impactaram na falta de recolhimento de algumas contribuições patronais;

- Saliu que houve falta de recolhimento de contribuição previdenciária, além de atrasos, sanados dentro do próprio exercício de 2011;

- Confirmou que o atraso foi sobre as contribuições de abril a outubro/11; as quais foram reparceladas e seu pagamento ocorreu a partir de dezembro/11.



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



- Que houve atraso de um parcelamento de 2002; e, em relação a esse parcelamento – entre maio e agosto ocorreram alguns atrasos no recolhimento dessas parcelas, recolhidas também dentro de 2011;
- Que houve um parcelamento originado em 2008, já fruto de consolidação de parcelamentos anteriores, vindos desde 2000, havendo alguns atrasos – e foi feito um reparcelamento dessa dívida com o primeiro pagamento em dez/11;
- Salientou que as parcelas foram regularizadas dentro de 2011, seja pelo recolhimento em atraso ou pela edição de legislação aprovando o parcelamento, já recolhida a primeira parcela, dentro do exercício;
- Que os atrasos são fruto da conjugação de fatores relativos ao porte do Município e da resistência da Câmara, que somente veio a aprovar um projeto de lei em agosto/11, assim possibilitando a suplementação do orçamento para o parcelamento dos débitos;
- Sobre a perseguição política no período, lembrou de Representação formulada contra o Prefeito, a qual foi apreciada por S.Exa. Conselheiro Dimas Ramalho, com desdobramentos junto ao Ministério Público, onde foi julgada improcedente;
- Que o Prefeito procurou buscar alternativas necessárias e suficientes para regularizar, dentro do próprio exercício, as situações destacadas;
- Invocou precedentes na jurisprudência desta Corte, abonando situações de recolhimento de parcelas por meio de parcelamento firmado dentro do próprio exercício;
- Disse que em 2011, o que ocorreu foi o pagamento de duas parcelas fora do exercício – dezembro e 13º salário, recolhidas em janeiro/12;
- Invocou decisão desta E.Corte, onde foi reconhecido que as contas poderiam ser julgadas aprovadas, tendo em vista que o próprio órgão previdenciário reconheceu que a situação do Município é regular, através da CRP.
- Disse que Onda Verde também teve a seu favor emitido um certificado de regularidade previdenciária, no dia 29.12.11, que atesta a regularidade do Município frente à questão previdenciária;
- Disse que houve um superávit de 10% ao final do período, revelando-se positiva e muito melhor do que em 2010;
- Lembrou que de 2006 a 2010 todas as contas foram aprovadas; não havendo em nenhum desses pareceres qualquer recomendação para que se evite o parcelamento de dívidas previdenciárias;
- Enfim, que toda a questão previdenciária foi reparcelada dentro do exercício e aquelas competências que estiveram em atraso também foram feitas dentro do exercício, aplicando as decisões narradas na defesa.

É o relatório.

GCCCM-25



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



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

Sessão de: 07.05.14 **Item nº: 23**

Processo: TC-1356/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ONDA VERDE

Responsável: João Carlos Machado - Prefeito Municipal à época

Assunto: Contas anuais do exercício de 2011

Em exame: PEDIDO DE REEXAME

Procuradores: Clayton Machado Valério da Silva – OAB/SP 212.125, Marcelo Palaveri – OAB/SP 114.164, Francisco Antonio Miranda Rodriguez – OAB/SP 113.591; Flávia Maria Palaveri – OAB/SP 137.889; Ary Floriano de Athayde Júnior – OAB/SP 204.243; Marco Antonio Cais – OAB/SP 97.584 e outros.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, uma vez que foi formulado por meio de instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 03.10.13 e apelo protocolado em 01.11.13*).

No mérito,

Conforme se observa, a rejeição das contas em apreço foi motivada pela falta de adequado recolhimento dos encargos sociais em favor da previdência local.

Pondero, inicialmente, que a E. Corte vem enfrentando situações em que os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para a deficiência de caixa enfrentada – seja pela falta de recolhimento das competências devidas, como é o caso presente, ou mesmo, através de compensação de valores – ainda que controversos - sem a homologação do órgão previdenciário ou antecipação de tutela concedida pelo Poder Judiciário.



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



No caso, como dito, o Município conta com um Fundo de Previdência próprio, tendo deixado de recolher as competências pertinentes aos meses de **abril a outubro/11 - parte patronal, sobre as quais assinou o Termo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários s/n, firmado em 30.11.11** (R\$ 340.349,97 – 36 parcelas mensais).

E, não obstante o ocorrido no período, o r. parecer combatido noticiou da existência de outros Termos de Confissão de Dívida além do destacado, na seguinte conformidade:

- **Termo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários s/n – 30.11.11** (parcelamento das contribuições patronais do período de 03/08 a 10/10 - no valor de R\$ 904.474,33 – 60 parcelas mensais). Os débitos contavam anteriormente dos parcelamentos nº 01/2008, 01/2008-01, 01/2008-02, 01/2008-03, 01/2008-04, 01/2008-05 e 01/2008-06 – os quais foram suspensos.
- **TCD nº 001/2008 – 6 – firmado em 26.11.10** (período de 05/10 a 10/10, ao qual foi acrescido o saldo remanescente do TCD nº 01/2008-05, de 15.06.10, totalizando R\$ 691.436,69);
- **Termo de Confissão de Dívida Previdenciária firmado em 07.10.02** (parcelou o débito no valor de R\$ 206.625,83 em 120 parcelas)

Sendo assim, é possível avaliar que recorrentemente o Município tem se valido da abstenção do recolhimento dos encargos sociais em favor do Fundo local.

Desse modo, considero que não pode servir o numerário destinado à previdência municipal como “caixa” de reserva às necessidades da Administração centralizada.

Vale dizer ainda, que a Previdência Municipal não tem suas disponibilidades livres para serem utilizadas pela Administração central, conquanto sirvam de lastro a destinação própria.

Ao contrário, penso que cabe ainda maior rigor na verificação do adimplemento das obrigações à previdência, nos casos em que a sua administração esteja afeta à competência dos municípios – por meio de Autarquia, Fundação ou Fundo – como é o caso presente, porque ao contrário do Órgão Federal, aqui há ausência de instrumentos de maior força coercitiva no recebimento dos valores devidos, a exemplo da retenção do FPM.

Avalio que ações dessa natureza vão de encontro às normas que regem o sistema de previdência dos servidores públicos e, mesmo diante da noticiada assinatura de termos de confissão de dívida, enfrentam os princípios e normas estabelecidos pela Lei Fiscal.



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



Digo isso porque a LRF pretende o equilíbrio entre receitas e despesas – por meio de uma gestão transparente e planejada, bem como a diminuição do estoque da dívida constituída; e aqui, ao contrário, valores com destinação orçamentária específica foram utilizados em outras despesas, de natureza diversa, ao passo que a assinatura do instrumento de confissão de dívida impõe o prolongamento da quitação do tributo, afetando os próximos exercícios orçamentário-financeiros.

Além disso, a Lei Fiscal é muito clara ao indicar que diante de eventual dificuldade de caixa, o Ente deve se valer do contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos e desembolso financeiro, na forma estabelecida junto à sua LDO³.

Ou seja, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal.

Avalio que não se pode aceitar a argumentação a respeito de dificuldades de natureza política enfrentadas junto à Câmara para o seu parcelamento, porque, inicialmente, as parcelas regulares do período já contavam com autorização orçamentária para o seu recolhimento.

Além disso, não se pode valorar as razões assumidas pelo Legislativo na avaliação e aprovação dos atos em comento, em razão da independência daquele Poder na defesa e condução dos interesses da comunidade.

Em outras palavras, a competência mensal e regular do período já estava prevista no Orçamento autorizado pela Câmara, certo que a resistência anunciada se deu em razão do parcelamento.

Sendo assim, quis o Recorrente transmitir a responsabilidade pelo recolhimento dos encargos – afeta ao Executivo e não realizado ao tempo devido, à falta inicial de autorização legislativa para a assinatura do instrumento.

Ademais, como dito, os diversos termos assinados ao longo do tempo indicam uma prática já instalada, pela postergação da obrigatoriedade legal, acarretando dívida de longo prazo ao Município.

Pondero, também, que a apresentação do Certificado de Regularidade Previdenciária – ainda que tenha sido obtida pela conjugação de esforços na assinatura dos termos de parcelamento, não retira dos atos a irregularidade pela falta de destinação adequada dos recursos orçamentários antes alocados ao recolhimento dos encargos sociais.

³ **LRF**

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



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



Digo isso porque a situação demonstrou falta de cumprimento dos mandamentos fiscais, mesmo diante da mencionada regularização – porque se deu tão somente no plano formal, pela assinatura do instrumento.

Aliás, não impressiona a indicação de que a Municipalidade possua certidões atestando a regularidade da matéria.

Quanto à Certidão de Regularidade Previdenciária - CRP⁴, emitida pelo Órgão Federal, que detém a competência de “a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei” (Lei 9717/98⁵), procura atestar “a adequação do regime de previdência social de Estado, Distrito Federal ou de Município ao disposto na Lei nº 9.717, de 1998, na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, e na Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, de acordo com os critérios definidos na Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008” (Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009)⁶.

Lembro, no entanto, que a Portaria MPS nº 204/2008, que disciplina a emissão do referido CRP, determina que a Secretaria de Previdência e Política Social – SPS, poderá emitir aquele documento desde que “o Município tenha apresentado todos os documentos e informações aptos a comprovar o atendimento aos critérios e exigências estabelecidos nesta Portaria. (Incluído pela Portaria MPS nº 312, de 02/07/2013)”.

Dentre os critérios de análise firmados pela Portaria MPS nº 204/2008, para fins de aferição do cumprimento da Lei 9717/98, destacam-se:

Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinarão cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS:

I – observância do caráter contributivo do RPPS, que será cumprido por meio de:

(...)

b) repasse integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS;

(...)

d) pagamentos à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo.

Contudo, o cumprimento dos critérios previstos naquela Portaria, serão supervisionados pela **Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS – mediante a realização de auditoria direta ou indireta** (art. 10).

⁴ **Portaria MPS 402/08**

Art. 28. O descumprimento do disposto na Lei nº 9.717, de 1998, e nesta Portaria pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

⁵ Lei 9717/98 é a norma que Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

⁶ O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP foi instituído pelo Decreto nº 3788/01.



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



Ou seja, sendo formalmente entregues os documentos elencados, haverá necessária expedição da CRP, **condicionada a eventual aferição posterior de sua regularidade material**⁷.

Portanto, o CRP pode vir a ser cancelado em situação onde ficar constatada a sua emissão indevida (art. 2º, § 2º, da Portaria 204/08 MPS).

Ademais, a simples formalização de eventuais acordos de parcelamento, acompanhados dos documentos exigidos – a priori, independentemente do seu cumprimento e ingresso regular de recursos junto ao RPPS local, já possibilita a emissão da respectiva certidão.

Nesse sentido, o argumento se presta tão somente ao cumprimento da entrega formal de documentação exigida pelo Ministério da Previdência, condicionado a análise posterior, mediante auditoria – **o que não desnatura os desacertos de ordem fiscal apurados pela nossa fiscalização.**

Enfim, também não pode ser aceita a tese de que as providências de correção do inadimplemento foram adotadas dentro do próprio exercício, porque, como dito, houve imposição de criação de dívida decorrente de obrigação de natureza corrente não adimplida pela Administração.

Aliás, o próprio Recorrente admitiu que a prática de parcelamento dos débitos previdenciários é prejudicial às finanças, na medida em que, *“...há de se observar que o porte do Município, com o que será possível verificar que o endividamento previdenciário jamais poderia ser liquidados em curto espaço de tempo. Por se tratar de dívida antigas, assumidas de gestões anteriores, ao Recorrente coube apenas e tão somente administrar tal passivo, sem contudo, deixar de observar as demais obrigações constitucionais às quais o Executivo está vinculado”* (fl. 480).

⁷ Portaria MPS 204/08

Art. 10. O cumprimento dos critérios previstos nesta Portaria será supervisionado pela SPS mediante auditoria direta ou indireta.

§ 1º As irregularidades nos critérios previstos nos incisos I, XIV e XVI do art. 5º, quando observadas por meio da auditoria indireta ou forem decorrentes de inobservância dos prazos previstos nesta Portaria, resultarão em imediato registro no CADPREV, independentemente de notificação ao ente.

(...)

§ 3º O descumprimento do critério previsto no inciso II do art.5º, quando observado por meio da auditoria direta ou indireta e dos critérios previstos nos incisos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII e XV do art. 5º, quando observados por meio da auditoria indireta, serão objeto de Notificação de Irregularidade encaminhada ao ente federativo por meio eletrônico. (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 346, DE 29/12/2009)

§ 4º A situação dos critérios de que trata o § 3º será registrada no CADPREV com a atribuição dos seguintes conceitos: (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº83, DE 18/03/2009)

I - "em análise", sem causar impedimento para a emissão do CRP, durante o prazo máximo de cento e oitenta dias, conforme definido em Notificação de Irregularidade quanto aos critérios previstos nos incisos II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII e XV do art. 5º; (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 346, DE 29/12/2009)

II - "irregular", depois de decorrido o prazo definido na notificação, acaso mantida a situação de descumprimento; e

III - "regular", quando da comprovação da regularização, a qualquer tempo.

(...)

§ 6º A regularidade dos pagamentos à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas, conforme previsto na alínea "d" do inciso I do art. 5º, será verificada, para fins de emissão do CRP, a partir de 1º de junho de 2010, mantendo-se, no CADPREV, até a referida data, o registro do conceito "em análise" para o critério correspondente (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº83, DE 18/03/2009)



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



E, a despeito das considerações sobre a capacidade financeira do Município, como visto, os quadros elaborados pela inspeção revelaram, a *princípio*, uma situação positiva do ponto de vista orçamentário, mediante a obtenção de superávit de arrecadação em montante de R\$ 1.663.496,43, equivalente a 12,80% da receita prevista.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	14.580.000,00	16.117.227,24	10,54%	109,91%
Receitas de Capital	70.000,00	422.122,20	503,03%	2,88%
Deduções da Receita	(2.000.000,00)	(2.147.389,97)	7,37%	
Receitas Intraorçamentárias	350.000,00	271.536,96	-22,42%	1,85%
Subtotal das Receitas	13.000.000,00	14.663.496,43		
Outros Ajustes		-		
Total das Receitas	13.000.000,00	14.663.496,43		100,00%
Excesso de Arrecadação		1.663.496,43	12,80%	11,34%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	12.597.000,00	11.279.289,31	-10,46%	86,27%
Despesas de Capital	1.188.000,00	849.497,33	-28,49%	6,50%
Reserva de Contingência	10.000,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	440.000,00	189.700,90		
Repasse de duodécimos à CM	770.000,00	755.529,62		
(-) Devolução de duodécimos	-	-		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	15.005.000,00	13.074.017,16		
Outros Ajustes		-		
Total das Despesas	15.005.000,00	13.074.017,16		100,00%
Economia Orçamentária		1.930.982,84	-12,87%	14,77%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	1.589.479,27		10,84%

No mesmo sentido, pode ser observado que o Município experimentou o aumento de sua receita corrente líquida em 19,20% na comparação com o exercício anterior.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
12.032.458,40	14.343.551,14	19,20%

Portanto, o argumento invocado cede aos números expostos e considero que não seja capaz de animar à reconsideração do juízo.

Também não se prestam quaisquer argumentos de que o Órgão Previdenciário incorreu em superávit ou não teve sua saúde financeira afetada, porque é mesmo da sua natureza que mantenha saldos positivos, uma vez que os depósitos devem servir de reserva matemática, em fundo atuarial, para garantir o mister para o qual foi criado.

Igualmente não revelam melhor sorte os argumentos sobre os resultados positivos alcançados pela Gestão no período, uma vez que, embora as contas sejam avaliadas em seu conjunto, determinados pontos são vitais à aprovação ou não dos demonstrativos.

De todo o exposto, pondero que a Corte não pode aceitar situações dessa estirpe, mesmo com a posterior assinatura de termos de parcelamento, sob pena de abonar a falta de absoluto apego aos princípios e regras fiscais estabelecidas.



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



Assim, diante dos elementos constantes nos autos – entendendo que as razões interpostas não conduziram à reversão do juízo emitido, **voto pelo não provimento do Pedido de Reexame**, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, mantidas as demais recomendações e determinações constantes naquela r. decisão.

GCCCM/25-32