



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA CONSELHEIRA RELATORA CRISTIANA DE CASTRO MORAES DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

TC nº 006788.989.16-8

MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, por seus procuradores jurídicos infra-assinados, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, inconformado com o parecer prévio das contas municipais de 2017, com fundamento nos artigos 70 e 71 da Lei Complementar nº 709/2003 combinado com os artigos 159 a 164 do Regimento Interno do E. TCE/SP, apresentar

PEDIDO DE REEXAME

pelos fatos e fundamentos a seguir delineados.



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Em que pese o parecer favorável da Assessoria Técnica Jurídica, pelo voto da Conselheira Relatora e Presidente em exercício, foi emitido PARECER DESFAVORÁVEL à aprovação de contas da Prefeitura Municipal de Mogi Mirim do exercício de 2017 pela Primeira Câmara do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

O fundamento para rejeição das contas foi devido ao não pagamento de três competências da previdência social: 10, 11 e 13 de 2017 – parte patronal e 10/17 – parte dos segurados, os quais foram posteriormente incluídos em parcelamento.

Expôs em seu voto a Exma. Conselheira Relatora que a gestão dos encargos sociais não pode ser abonada porque se encontra em desconformidade com a jurisprudência da E. Corte e encontra-se à margem dos preceitos fiscais, não podendo ser objeto de discricionariedade por parte do Gestor.

Entretanto, ao contrário dos argumentos expostos para reprovação das contas, especificamente no caso em tela, o simples parcelamento de três meses de encargos previdenciários não denota má administração da coisa pública, mas sim foi consequência do caos financeiro encontrado no início da gestão.

Restará demonstrado de forma clara e objetiva que a situação financeira no exercício fiscal de 2017 foi extremamente atípica e delicada. As dificuldades encontradas pela Administração que iniciou novo mandato foram fatores determinantes para o não pagamento dos encargos e posterior parcelamento.

Analisando o exercício financeiro de forma macro, restará claro que o parcelamento em si não pode ser considerado como má gestão ou descontrole financeiro, já que o exercício em análise foi permeado de atipicidades.



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Mesmo diante de inúmeras dificuldades o gestor público conseguiu regularizar incontáveis pendências inclusive de cunho criminais que vinham sendo perpetradas até então no Município, não sendo crível e nem razoável que venha a sofrer a mais alta penalidade em suas contas.

Tratou-se claramente de um fato atípico, excepcional, que por si só não deve ser motivo para reprovação das contas, sob pena de falta de razoabilidade. Resta claro diante da análise do histórico das contas do Município de Mogi Mirim, que a cidade vem obtendo grandes avanços diante da gestão do prefeito municipal, não sendo crível que haja parecer desfavorável devido ao parcelamento de três competências previdenciárias.

Acompanhando a classificação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) denota-se um crescimento efetivo na grande maioria das áreas entre os exercícios de 2017 e 2018, principalmente na área da Educação, que recebeu o índice B+, assim como Meio Ambiente e Governo.

Verifica-se, portanto, com a máxima *data vênia*, não ser crível o julgamento proferido, que caso mantido, acabará por pungir um gestor que mediante um modelo gestão pública içou um Município que vinha de reiterados fechamentos de exercícios em déficits orçamentários para novamente mostrar superávits financeiros, conforme TC dos Exercícios de 2018 e 2019.

Desta monta, passemos a analisar especificamente as dificuldades enfrentadas durante o exercício financeiro e as justificativas para o parcelamento das competências previdenciárias:



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



1 – Disponibilidades financeiras e restos a pagar

O exercício de 2017 foi iniciado com a nova Administração eleita que se deparou com a disponibilidade financeira na ordem de R\$ 25.375.607,69, da qual, apenas o valor de R\$ 4.743.729,60 era referente a recursos próprios, estando nele contido o valor de R\$ 1.793.526,72 com destinação específica por serem provenientes da CIP - Contribuição sobre Iluminação Pública (doc. 01).

Ocorre que haviam inscritos até 31 de dezembro de 2016 o incrível montante de R\$ 30.033.496,63 de restos a pagar, sendo que R\$ 24.701.004,83 eram restos a pagar processados e R\$ 5.332.491,80 de restos a pagar não processados (doc. 02).

Ao analisar apenas os restos a pagar relativos à fonte de recursos 01-Tesouro (doc. 03), tem-se o valor expressivo de R\$ 23.831.505,25, dividido em R\$ 20.295.075,95 de restos a pagar processados e R\$ 3.536.429,66 de restos a pagar não processados.

Dentre tal montante devedor encontravam-se os valores de subvenções sociais destinadas ao custeio de diversas entidades do terceiro setor (R\$ 131.985,86), inclusive um débito de R\$ 1.508.423,80 para com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Mogi Mirim, único equipamento hospitalar da cidade.

Tratavam-se assim de fornecedores de suma importância, que se ignoradas, comprometeriam a continuidade do atendimento de saúde e assistência social do Município.

Assim, logo nos primeiros dias de governo, a Administração foi obrigada a iniciar extensa negociação com inúmeros credores, inclusive promulgando o



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Decreto Municipal n.º 7.440/17 (Doc. 04) através do qual foi possível o parcelamento das inúmeras dívidas deixadas pela gestão anterior, mas que, por óbvio acabou por comprometer importante parte do orçamento público.

2 – Despesas de exercícios anteriores executadas sem prévio empenho

Além do absurdo montante acima demonstrado, em 2017 também foi necessário empenhar o valor de R\$ 1.632.794,50 relativo a despesas comprovadamente executadas em exercícios anteriores, mas que nem ao menos chegaram a ser previamente empenhadas, em clara afronta ao artigo 60 da Lei 4.320/64.

Desta forma e visando regularizar a situação, a Administração atual formalizou os empenhos e realizou os respectivos pagamentos visando evitar protestos e contendas judiciais que onerariam ainda mais os cofres públicos.

3 – Parcelamento de dívidas com Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Mogi Mirim

Em mais uma demonstração da atipicidade do exercício, ainda em 2017 houve a necessidade de se efetuar o parcelamento de uma dívida de tarifas de água e esgoto não pagas junto ao SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Mogi Mirim, doc. 05.

Assim, houve o parcelamento da quantia de R\$ 17.906.661,47, que vem sendo pontualmente honrado pelo Município.



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



4 – Pagamento de despesas judiciais – precatórios e ofícios requisitórios de pequeno valor

Ainda durante o exercício de 2017, o Município recolheu regularmente o montante de R\$ 6.407.908,81 referente ao pagamento dos precatórios, valor este altamente expressivo, conforme restou consignado às fls. 20 do r. voto da Conselheira Relatora.

Além do pagamento regular de tão alta quantia, ainda houve o pagamento de R\$ 4.689.426,88 relativos a requisitórios de pequeno valor.

Trata-se de valor extremamente alto para encargos referentes a ofícios requisitórios, sendo importante lembrar que a Prefeitura não tem previsão acerca do valor a ser pago a referido título, já que são expedidos com prazo de cumprimento de 60 (sessenta) dias e não há possibilidade de adiamento.

Mesmo diante de tais dificuldades, todos os Ofícios requisitórios foram devidamente cumpridos, fato esse reconhecido no voto da Excelentíssima Relatora:

“Ademais, também foi anotado que a Municipalidade cobriu os débitos decorrentes dos requisitórios de baixa monta no período, também em expressivo valor, alcançando R\$ 4.689.426,88.” (fls.20 do voto)

Importante destacar que inobstante ter sido consignado no relatório da fiscalização que a Prefeitura efetuou pagamento neste montante, o valor foi ainda mais expressivo, atingindo a cifra de R\$ 5.766.347,32 (R\$ 5.767.652,84 “Pago Ano” - R\$ 1.305,52 “Devolvido Ano”). (Doc. 06)



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Deste montante, os valores de R\$ 1.090.428,48 foram pagos entre os meses de outubro e dezembro de 2017, ou seja, exatamente a época em que foi necessário o adiamento do pagamento das parcelas previdenciárias. Doc. 07.

5 – Do fundamento para reprovação das contas: parcelamento dos encargos previdenciários

Restou demonstrado que o exercício de 2017 foi extremamente atípico, não somente por iniciar com um montante extremamente deficitário de restos a pagar como também por trazer diversas obrigações orçamentárias altamente volumosas ao gestor.

Neste sentido, insta destacar, que, mesmo com grande dificuldade, o prefeito municipal conseguiu arcar com absolutamente todos os compromissos públicos, regularizando a situação financeira do município que vinha de uma série histórica deficitária, conforme reconhecido também no voto combatido:

“Sendo assim, o resultado ajustado do período encerrou o histórico de déficits da execução orçamentária em 2014 (-3,13%), 2015 (-4,41%) e 2016 (0,65%).”

Ocorre que, mesmo diante do reconhecimento de regularização da situação financeira do Município, entendeu a 1ª Câmara desta E. Corte de Contas que o parcelamento de três competências da previdência social foi suficiente para causar a reprovação das contas do exercício de 2017.

No voto ora combatido, a Exma. Conselheira consigna como argumento que o Município realizou diversos parcelamentos no exercício de 2017 e, que, historicamente vinha apresentando dificuldades com o pagamento de encargos.



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



No entanto, há que se observar que a situação histórica do Município não pode ser levada em consideração para desabonar as contas do exercício fiscal de 2017.

Na realidade, ao iniciar o exercício em análise, a administração atual constatou que a gestão anterior reiteradamente realizava uma prática gravíssima consistente em compensações não autorizadas pela Receita Federal junto às guias previdenciárias.

Referida conduta inclusive foi alvo de investigação por parte do Ministério Público local e culminou no ajuizamento de ação criminal por desvio e aplicação indevida de erário público contra os antigos gestores, que se encontra em trâmite sob n.º 1003132-02.2018.8.26.0363 junto à 4ª Vara da Comarca de Mogi Mirim. (docs. 08 e 09)

Uma vez evidenciada a ilegalidade das medidas até então adotadas, restou ao atual prefeito novamente regularizar a situação, realizando a reversão das compensações e se antecipando à qualquer tipo de autuação por parte da Receita Federal, o que poderia onerar os cofres públicos com multas de até 150%.

Assim, em fevereiro de 2017, foi formalizada denúncia espontânea junto ao órgão, mas que acabou por trazer ao Município um passivo inesperado de R\$ 15.972.912,95, devidamente parcelados junto ao órgão.

Para regularizar o procedimento reprovável da administração anterior foi necessário o expressivo montante de R\$ 2.643.718,14, utilizado para pagamento das parcelas e entradas dos parcelamentos efetuados, além do pagamento de uma parte da contribuição previdenciária dos segurados da competência 11/2016, no valor de R\$ 221.328,00 (doc. 10).



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Denota-se desta forma, que na realidade a série histórica de parcelamentos previdenciários não foi causada pelo gestor atual. Ao contrário! A situação do Município junto ao Instituto de Previdência Social teve sua situação devidamente regularizada somente agora.

Inclusive e analisando os apontamentos realizados pela Unidade Regional nas contas do exercício financeiro de 2016 (TC 4310/989/16), cujas contas foram reprovadas, já podemos verificar a desestruturação completa em que o Município se encontrava, havendo apontamento das compensações irregularidades cometidas pela antiga gestão junto à Previdência Social.

Desta forma, o atual prefeito, portanto, foi responsável por encerrar no município uma conduta considerada criminosa pelo Ministério Público e por esta nobre Corte de Contas, não pode ser penalizado por isso.

Já no tocante às competências de outubro, novembro e dezembro de 2017, restou definitivamente demonstrada a atipicidade e dificuldade enfrentada pelo gestor durante o exercício analisado.

A Prefeitura, utilizando-se de sua discricionariedade e ante os escassos recursos financeiros disponíveis, optou por efetuar o pagamento dos ofícios requisitórios, e postergar o pagamento dos encargos sociais, que poderiam (e foram) devidamente parcelados.

Devemos lembrar ainda que, além das justificativas apresentadas até agora e que culminaram na dificuldade de cumprimento de todas as obrigações do tesouro, nos últimos meses de 2017 houve ainda a necessidade de acúmulo de recursos para o pagamento do 13º salário do funcionalismo, fator que também influenciou na decisão de parcelar as contribuições previdenciárias.



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Cumpra destacar inclusive que em relação aos parcelamentos das competências do exercício de 2017, pode-se notar que a primeira regularização da competência 10/2017 ocorreu logo após o vencimento original do débito.

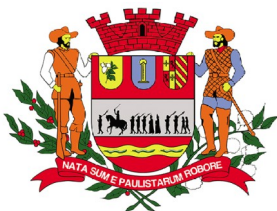
Foi realizado o parcelamento da parcela patronal, homologado em 30/11/2017 e logo após, houve a formalização do parcelamento da parte dos segurados, ocorrida em 05/12/2017. Vide docs. 11.

Desta forma, resta amplamente demonstrado que não houve negligência por parte da Administração em relação à regularização dos débitos das competências de 10, 11 e 13/2017, mas sim absoluta atipicidade do exercício.

Ademais o gestor municipal buscou ainda autorização legislativa antes mesmo do atraso dos encargos, conforme Lei Municipal 5.945 de 26 de outubro de 2017 (DOCUMENTO 12) para a realização dos parcelamentos das competências 10/2017, 11/2017 e 13/2017 e procedeu à regularização das dívidas ainda no exercício de 2017, conforme ocorria o vencimento de cada competência.

Ressaltamos que, embora tenha ocorrido o parcelamento das contribuições, não houve em qualquer momento o cancelamento dos respectivos empenhos, para que não houvesse impacto no resultado do exercício.

Cumpra ainda combater que a Exma. Conselheira em seu voto consignou que: *“(...) o Município vinha de um expressivo déficit financeiro (R\$ 22.276.467,26) e, em que pese o resultado orçamentário apurado, reverteu essa condição a positivos R\$ 1.986.556,34. Logo, havia manutenção de recursos suficientes à quitação dos débitos de curto prazo.”*



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Ocorre que o valor do superávit financeiro foi calculado com base na diferença entre os totais do Ativo Financeiro e do Passivo Financeiro, sem qualquer tipo de análise de sua composição.

Analisando-se o relatório “Comparativo de Receita de 2017” (doc. 13) é possível observar que se tratam de receitas que possuem aplicação vinculada, destinadas ao Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e, portanto, não podem ser consideradas para quitação de débitos diversos – de curso prazo.

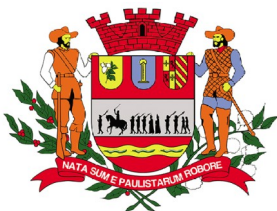
Assim, resta amplamente demonstrado que o parcelamento das três competências dos encargos previdenciários, no presente caso, não significou má gestão ou mau uso do erário público.

Encontramos dentro dos princípios do Direito, aquele conhecido como “Inexigibilidade de Conduta Diversa”, em que culpabilidade da ação o agente deve ser desconsiderada ou atenuada nos casos em que não for possível esperar comportamento alternativo, exatamente como no presente caso.

A escolha do Município em parcelar os encargos sociais foi caso extremo, mas legalmente amparada no artigo 10 da Lei Federal nº 10.522/2002 e se deu dentro do mesmo exercício financeiro, de modo que não houve cancelamento do empenho para que não houvesse impacto no resultado do exercício.

Nesse sentido, já se manifestou o Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, no TC 001751/026/13. Vejamos trecho da decisão:

“Quanto aos encargos alusivos à contribuição patronal, referente aos meses de setembro de 2012 a junho de 2013, informou a



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Fiscalização que a Prefeitura, autorizada pela Lei municipal nº 2.001, de 07-08-2013 (fls. 107/108 do Anexo I), celebrou os Termos de Acordo nºs 1.812/2013 e 1.813/2013 (fls. 109/125 do Anexo I), com vista ao parcelamento do débito, tendo os respectivos pagamentos se iniciado em 15-08-2013, sem que fossem constatadas a respeito quaisquer irregularidades.

Observo, assim, que o Gestor adotou as devidas providências visando ao parcelamento dos débitos previdenciários dentro do exercício em exame, motivo pelo qual relevo tal apontamento. (TC 001751/026/13, Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Sessão de 15/05/15).

Além disso, tratou-se de fato atípico, que até a presente data **não voltou a ser reiterado já que os encargos sociais NUNCA mais deixaram de ser recolhidos**, sendo que o Município se encontra em ótima situação financeira conforme relatório do exercício de 2018 e apontamentos dos quadrimestres de 2019.

O parcelamento realizado de apenas 3 competências, que não puderam ser inseridas no Refis nos termos da Portaria nº 333/17 (Lei 13.485/17) e MP 778/17 porque a moratória abrangia débitos até março/2017, foram parceladas com base na Lei Federal nº 10.522/2002, em apenas 60 (sessenta) parcelas e se deu logo no início do mandato.

Nestes termos, resta demonstrada a boa-fé da Administração Pública que teve como intuito tão somente regularizar a situação, sem pretensão nenhuma de prejudicar e nem mesmo comprometer futuras administrações.

Nesse sentido, destaco voto a Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes no pedido de reexame de contas da Prefeitura Municipal de Iaras, relativas ao exercício de 2014, em sessão de 29/11/2017:



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



“Em primeiro lugar, observo que a falta de recolhimento dos encargos se deu apenas em relação à parte patronal, em curto período de tempo e em valor nominal não expressivo em relação ao montante da RCL (R\$ 19.763.628,89), representando 1,49% desta.

Mais importante ainda é que o pedido de parcelamento se deu tão logo tenha se encerrado o exercício em exame, de tal sorte que, a despeito da falta de cumprimento das regras incidentes, a Administração não se quedou inerte quanto ao assunto. Destaco, aliás, precedente desta e. Corte que sinalizou no mesmo sentido:

“A Fiscalização atesta o recolhimento integral dos valores devidos ao PASEP e ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS (mediante retenção na parcela do Fundo de Participação dos Municípios), porém, critica o pagamento em atraso ao FGTS (janeiro a maio de 2015) e o cancelamento dos empenhos e posterior parcelamento dos débitos (junho a dezembro de 2015) em janeiro de 2016 para pagamento em 60 parcelas.

Diante disso, resta evidenciado que os encargos devidos referem-se apenas ao FGTS e que o valor parcelado (R\$ 474.145,71) equivale a 1,66% da receita anual do Município (2015 = R\$ 28.533.274,23).

Com efeito, ainda que transgredido o princípio da anualidade, penso que a omissão pode ser perdoada, sem prejuízo de se firmar severa advertência à Origem para que recolha regularmente os encargos sociais com vistas a não prejudicar futuras administrações, diante de possível comprometimento das receitas com despesas provenientes de exercícios pretéritos”. (Processo TC-2210/026/15. Acórdão da 1ª Câmara, em sessão de 19/09/2017. Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. DOE de 03/10/2017. Destaques acrescidos).



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Relembro, ainda, que nas discussões travadas pela c. Primeira Câmara no exame das Contas Anuais do Exercício de 2014 da Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul (TC-161/026/14), em sessão de 18/10/2016, prevaleceu o entendimento de que a situação dos encargos poderia ser excepcionalmente relevada quando a inadimplência não derive de longo período; que as providências sejam adotadas dentro do exercício; que o parcelamento não seja celebrado ao final do mandato; que a prática não seja contumaz; e que fique evidenciado esforço para a solução do problema.

Considero que tais elementos estão, em boa parte, também presentes no caso em tela, autorizando uma excepcional relevação da mácula.

Anoto, por derradeiro, o histórico favorável da Municipalidade em relação aos encargos e que os relatórios de fiscalização dos exercícios de 2015 (TC-2668/026/15, Relator Conselheiro Renato Martins Costa, Parecer Favorável em Sessão da 1ª Câmara de 11/04/2017) e 2016 (eTC-3907.989.16-4, Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho) atestaram a regularidade dos recolhimentos dessas obrigações e a adimplência do parcelamento assumido.

Nessa conformidade, meu voto é pelo provimento do pedido de reexame interposto, emitindo-se, assim, parecer favorável à aprovação das contas da Prefeitura de Iaras, relativas ao exercício de 2014. (Processo nº: TC – 0576/026/14, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Tribunal Pleno, Sessão de 29/11/2017).

Em outras ocasionais além das acima demonstradas e decididas pelos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo e Cristiana de Castro Moraes, esta nobre Corte de Contas já demonstrou o mesmo entendimento.

O Excelentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, ao analisar as Contas da cidade de Mogi Guaçu, cidade adjacente e unida fisicamente à



Prefeitura de Mogi Mirim
Secretaria de Negócios Jurídicos



Mogi Mirim, junto ao TC-006878/989/16, relevou parcelamentos junto à previdência social realizados a despeito dos acordos nos moldes da Lei n.º 13.485/17.

Assim em diversas oportunidades esta Corte com a sabedoria que lhe é peculiar vem demonstrado razoabilidade na questão, sabendo diferir as situações de má gestão e as de excepcionalidade como ocorreu no presente caso, aprovando as contas em casos atípicos em que demonstradas justificativas pertinentes.

Desta forma, diante de todos os argumentos expostos e pelo princípio da razoabilidade, requer seja acatado o parecer da Assessoria Técnica Jurídica para que as contas sejam APROVADAS com recomendação.

Mogi Mirim, 21 de outubro de 2019.

- Adriana Tavares de Oliveira Penha -
Secretária de Negócios Jurídicos - OAB/SP 244.269

- Clareana Falconi Mazolini -
Procuradora Jurídica – OAB/SP 251.883