



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 26.02.14

ITEM Nº 043

TC-001487/026/11

Município: Estância Balneária de Ilha Comprida.

Prefeito(s): Décio José Ventura.

Exercício: 2011.

Requerente(s): Décio José Ventura - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 24-09-13, publicado no D.O.E. de 18-10-13.

Advogado(s): Tânia Mara Avino.

Acompanha(m): TC-1487/126/11.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalização atual: UR-12 - DSF-II.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. Décio José Ventura, na qualidade de Prefeito Municipal de Ilha Comprida, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 24.09.13¹, apreciando as contas relativas ao exercício de 2011 e, diante do verificado nos autos, emitiu **parecer desfavorável** à sua aprovação.

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 18.10.13 (fls. 173/196) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 19.11.13 (fls. 198/210).

Observa-se que o exame das contas em apreço indicou a existência de máculas suficientes à sua rejeição, uma vez que, muito embora o resultado da execução orçamentária tenha revelado um déficit de R\$ 761.470,59 – equivalente a 1,96%, a Municipalidade já vinha de sucessivos déficits, alimentando o estoque de seu passivo financeiro.

E, no caso, o resultado do período manteve o saldo financeiro negativo do exercício anterior, agora fixado em R\$ 14.729,573,69, quando ao contrário, a ação planejada impõe a redução das dívidas de curto e longo prazo.

Na verdade, o saldo financeiro negativo foi equivalente a 44,33% da RCL do período, portanto, bastante expressivo.

Basta dizer que o registro da inspeção identificou que o índice de liquidez imediata do Município limitava-se a 0,09%, ou seja, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, havia apenas R\$ 0,09 disponíveis ao seu pagamento, revelando sério desequilíbrio fiscal no período.

Também depôs contra a regularidade das contas a falta de recolhimento das parcelas devidas aos encargos sociais – INSS, FGTS e PASEP, considerando que o parcelamento dessas dívidas indicou que os recursos

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 24.09.13 estava formada pelos Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora, Renato Martins Costa – Presidente, e Dimas Eduardo Ramalho



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



orçamentários foram utilizados em outras finalidades, bem como, estabeleceram o aumento da dívida de longo prazo do Município².

Sobre o recurso interposto, em síntese das razões apresentadas, o Recorrente invocou que há uma situação atípica na Municipalidade.

Disse que nas décadas de 1950, 1960 e 1970, quando os primeiros loteadores se aventuraram em seu território, os empreendedores adquiriam títulos de domínio paroquial que muitas vezes tinham origem e descrições duvidosas; e, que a posse dessas áreas, como de praxe no litoral, era exercida muitas vezes a força e assim, era transitória.

Afirmou que, com problemas de posse, a maioria dos loteadores desaparecia; tal situação perdurou até a década de 1980, quando foi editado o Decreto Estadual que criou a APA de Ilha Comprida (Decreto nº 30.817/89), abrangendo 100% de seu território – contudo, o Diploma está sendo discutido, pois o Estado não demarcou as áreas e nem as desapropriou até a presente data.

Anotou que a Lei Estadual nº 9146/95 criou a compensação financeira aos municípios que sofrem restrições, por força da instituição de espaços territoriais protegidos, contudo, ainda não foi regulamentada.

Mais ainda, com o advento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2000 (Lei Federal nº 9985/00), ficou impossível a regulamentação da Lei Estadual nº 9146/95, por incompatibilidade.

Também se sente prejudicado pela Lei 8510/93, conhecida como ICMS Ecológico ou Verde, pela proibição de que se mantenha indústrias nas áreas preservadas.

Enfim, alega que os Municípios que mantêm preservação ambiental nada recebem do Estado e têm obrigações a cumprir.

Afirma que o Município ingressou com Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo contra a Fazenda do Estado – ainda em tramitação.

E, sob tais argumentos, o Recorrente pretende que a avaliação das contas seja feita sob a ótica de área de preservação ambiental com muitos problemas e poucos recursos.

Prosseguiu dizendo que há em sua base de dados 250.000 terrenos vagos, conquanto haja apenas 11.602 residências.



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



Afirma que a cada ano a dívida “podre” vai aumentar, sem que a culpa incida sobre a pessoa do Administrador, porque depende de regulamentação do Estado para agir de forma mais contundente – ao passo que também não pode deixar de tributar, para que não se caracterize renúncia de receita.

Lembrou que a respeito da aplicação de recursos na saúde, educação, pessoal, transferências à Câmara e precatórios, a situação foi regular, com observação da legislação pertinente.

Considerou que o cumprimento das recomendações lançadas no r. parecer poderão ser avaliadas em próxima inspeção.

Atribuiu a contratação temporária de pessoal ao turismo local de estação.

Fez considerações sobre a gestão geral dos recursos da educação e dos seus resultados, inclusive, sobre a melhoria dos índices, que virá a ser publicada em 2014.

Agora, sobre questões afetas à rejeição das contas, afirmou que não foi interpretada a execução orçamentária de acordo com a realidade do Município.

Alegou que houve um déficit de arrecadação gerada por convênios firmados com outras esferas de Governo, cujo valor financeiro não chegou ao Município, embora tenham sido previstos; e, diante da austeridade praticada no período, o déficit teria sido de apenas 1,96%, reduzindo em 80% o déficit do exercício anterior.

Afirmou que a questão dos “royalties”, tão discutida à época, cujos valores de repasses eram aguardados para 2011, foi regularizada apenas em 2012, estabilizando a situação do Município.

Disse que a situação do ano seguinte demonstrou equilíbrio das finanças, na seguinte conformidade:

Restos a pagar geral	R\$ 11.857.180,11
Saldo financeiro	R\$ 17.744.331,54

Por fim, esclareceu, quanto aos encargos sociais, que a atual Administração enfrentou o processo de levantamento dos débitos existentes em anos passados; e, assim que os cálculos foram realizados, foram efetuados os recolhimentos.

Frisou que vem cumprindo o acordo firmado e, como afirmado, atualmente existe equilíbrio financeiro nas contas municipais.



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



O Recurso foi avaliado pelo d. MPC, onde foi ressaltado a despeito do relato de sensíveis dificuldades enfrentadas pelo Município em virtude das peculiaridades que marcam as áreas de proteção ambiental, permaneceram incólumes as irregularidades que embasaram o juízo de desaprovação das contas.

Nesse sentido, o d. MPC avaliou que deve ser mantido o r. parecer combatido, em sua integralidade, por seus próprios fundamentos, razão pela qual opinou pelo não provimento do Pedido de Reexame (fls. 212/214).

Encaminhados à manifestação da SDG, foi registrado que os argumentos apresentados pela Origem não conseguiram reverter as irregularidades consignadas no r. parecer.

Ademais, lembrou a SDG que essa situação financeira foi encontrada nas contas do exercício anterior, inclusive, como motivo determinante à rejeição daquelas contas, em grau recursal (TC-3015/026/10 – Plenário de 27.11.13)³

³ **TC-3015/026/10 – Relator Conselheiro Robson Marinho – trecho de interesse do r. voto proferido**

"No mérito, não há como reverter a decisão proferida em primeiro grau, uma vez que as razões do recorrente não conseguiram afastar a irregularidade motivadora da rejeição das contas.

Como já consignado no voto condutor, é grave a situação fiscal do Município, tendo em vista os elevados déficits orçamentário e financeiro, além da gestão descuidada da dívida ativa.

Com efeito, no caso em exame, o déficit orçamentário foi equivalente a 52,47% das receitas correntes. Ademais, ao término do exercício, dos restos a pagar, R\$ 8.360.298,81 correspondiam a empenhos processados, muito embora as disponibilidades no final do exercício fossem de apenas R\$ 827.858,02, o que demonstra a gravidade do quadro financeiro do Município.

A propósito, a Origem buscou justificar a situação encontrada em função do atraso no recebimento de recursos de convênios, bem como de sua condição singular, visto que, parcela substantiva do Município é área de preservação ambiental.

Primeiramente, sobre a questão dos convênios, observo que o alegado pela defesa não é argumento novo, tendo sido apresentado em sua defesa inicial.

De todo modo, sua sustentação não é plausível, como bem demonstrou a Assessoria Técnica, ao analisar o comprometimento dos recursos da Prefeitura, tendo em vista o elevado montante de restos a pagar processados.

Por sua vez, também não são aceitáveis os argumentos no sentido da incapacidade arrecadatória derivada da localização do Município em área de preservação ambiental.

De fato, considerá-las razoáveis equivale a afirmar, na prática, a inviabilidade financeira do Município, o que somente seria uma hipótese crível caso todos os demais entes federativos do Estado, com área de preservação ambiental, também exibissem condições fiscais negativas, o que evidentemente, não se verifica.

Neste sentido, parece claro a existência de uma distinção entre, de um lado, as dificuldades decorrentes da preservação ambiental e, de outro, de resultados desfavoráveis acarretados pela má administração.

Por fim, a melhoria da trajetória fiscal observada nos exercícios seguintes também não é argumento para alteração da decisão de primeiro grau, visto que, como admite o Executivo Municipal, decorreu da expansão substantiva dos recebimentos de recursos de royalties.

Consoante se depreende do TC-2076/026/12, referente à prestação de contas do exercício de 2012 de Ilha Comprida, a previsão orçamentária de receitas era de R\$ 41.091.355,00 no exercício, tendo sido arrecadado, não obstante, R\$ 83.646.303,14, o que explica a melhoria do resultado fiscal.

Desta forma, não há como considerar eventos extraordinários ocorridos em exercícios futuros como um argumento válido para refutar as evidências de uma gestão inadequada dos recursos públicos nas contas em exame.

*Feitas tais considerações e, por não haver motivos para dissentir da Assessoria Técnica e do MPC, voto pelo **desprovimento** do presente pedido de reexame, mantendo integralmente o parecer desfavorável emitido pela e. Segunda Câmara sobre as contas apresentadas pelo Prefeito Municipal de Ilha Comprida, referentes ao exercício de 2010.*



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



Sobre o não pagamento dos encargos sociais, a SDG vê a questão como mais um motivo à rejeição das contas; ademais, lembrou que parcelamentos ulteriores não solvem a falha, conquanto contribuem para aumentar a dívida, comprometendo, inclusive, vários orçamentos futuros.

Sendo assim, a SDG opinou pelo não provimento do Pedido de Reexame (fls. 216/218).

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: 26/02/2014 **Item nº: 043**

Processo: TC-1487/026/11

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

Responsável: Décio José Ventura – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.11

Assunto: Contas anuais do exercício de 2011

Em exame: PEDIDO DE REEXAME

Procuradora: Tânia Mara Avino – OAB/SP 77.667

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, porque foi formulado por meio de instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 18.10.13 e apelo protocolado em 19.11.13*).

No mérito,

Conforme se observa, os motivos que ensejaram a rejeição dos demonstrativos foram o descontrole fiscal apresentado pelo resultado da execução orçamentária, o qual, embora de pequena monta, manteve o acentuado déficit financeiro e, ainda, a falta pagamento dos encargos sociais.

À evidência, no que se refere aos déficits de execução orçamentária e financeira, o Recorrente procurou imputar a situação às peculiaridades do Município, área de preservação ambiental, bem como, à frustração no repasse de transferências de outras esferas de Governo.

Não bastasse a falta de argumentos de expressão, o fato é que o quadro da execução orçamentária indicou que o Município apresentou um déficit de arrecadação de R\$ 6.464.561,47, ao passo que a abertura de créditos adicionais foram no montante de R\$ 16.505.916,60 – correspondente a 44,83% da receita inicialmente prevista.



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



Portanto, de início, pode ser observado que o Município descuidou-se do acompanhamento da sua arrecadação, ao passo que procedeu alterações orçamentárias, inclusive, estabelecendo limite de valor superior ao que foi arrecadado (R\$ 47.049.952,16 – despesa autorizada final / R\$ 38.785.372,13 – receita realizada).

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	43.075.277,16	38.395.791,49	-10,86%	99,00%
Receitas de Capital	4.194.675,00	2.264.101,19	-46,02%	5,84%
Deduções da Receita	(2.020.018,56)	(1.874.520,55)	-7,20%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	45.249.933,60	38.785.372,13		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Receitas	45.249.933,60	38.785.372,13		100,00%
Déficit de arrecadação		6.464.561,47	-14,29%	16,67%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	33.530.741,91	31.203.020,66	-6,94%	78,90%
Despesas de Capital	11.819.210,25	6.683.555,67	-43,45%	16,90%
Reserva de Contingência	-	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	1.700.000,00	1.660.266,39		
(-) Devolução de duodécimos	-	-		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	47.049.952,16	39.546.842,72		
Outros Ajustes	-	-		
Total das Despesas	47.049.952,16	39.546.842,72		100,00%
Economia Orçamentária		7.503.109,44	-15,95%	18,97%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(761.470,59)		1,96%

A combinação desses fatores resultou no déficit do período, bem como, a manutenção do expressivo saldo financeiro negativo.

Resultados	2010	2011	%
Financeiro	(17.659.181,16)	(14.729.573,69)	-16,59%
Econômico	26.169.953,96	10.208.851,00	-60,99%
Patrimonial	224.672.958,64	234.881.809,64	4,54%

Bastante preocupante é a falta de liquidez do Município, uma vez que não havia saldo suficiente a honrar as dívida de curto prazo, ao contrário, para cada R\$ 1,00 de dívida havia apenas R\$ 0,09 para seu pagamento.

Exigível	Saldo Período Anterior	Movimento do Período		Saldo Para o Período Seguinte
		Inscrição	Baixa	
Restos a Pagar processados	8.360.298,81	13.134.981,99	14.283.534,63	7.211.746,17
Restos a Pagar não processados	6.769.660,62	8.151.684,01	9.571.141,57	5.350.203,06
Depósitos	35.462,70	37.905,38	46.913,23	26.454,85
Consignações	3.543.749,33	2.403.936,70	1.965.509,75	3.982.176,28
Outros	-	-	-	-
Total	18.709.171,46	23.728.508,08	25.867.099,18	16.570.580,36
Inclusões da Fiscalização	-	-	-	
Exclusões da Fiscalização	-	-	-	
Total Ajustado	18.709.171,46	23.728.508,08	25.867.099,18	16.570.580,36
Índice de Liquidez Imediata				0,09



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



Aliás, o quadro destacado pela fiscalização demonstra, também, que apenas 32% do exigível refere-se a restos a pagar não processados (R\$ 16.570.580,36 : R\$ 5.350.203,06).

Nem se aceita a explicação de que parte da dívida foi constituída no aguardo de receitas transferidas, considerando o regime de caixa e, bem assim, a falta de informações sobre a sua vinculação às despesas e efetiva concretização em período posterior.

Quanto ao ingresso posterior de recursos, a exemplo de receitas de *royalties*, sua destinação orçamentária merece análise no ano em que ocorreu, aqui não se aproveitando nestas contas.

Também é interessante observar, a despeito da argumentação oferecida, não contribuiu para ditos resultados a falta de ingresso de recursos, uma vez que o período registrou aumento de 7,17% na receita corrente líquida – RCL.

RCL de 2010	RCL de 2011	Crescimento
34.075.586,67	36.521.270,94	7,17

Bem por isso, os resultados negativos estão ligados à gestão orçamentária e financeira, a qual não trilhou pelos mandamentos da Lei Fiscal, quais sejam, o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como, diminuição da dívida constituída.

Reafirmo, tal qual consignado na análise da matéria em Primeira Instância, que também depõe contra a regularidade das contas e o equilíbrio fiscal, a falta de recolhimento das parcelas devidas aos encargos sociais – INSS, FGTS e PASEP, considerando que o parcelamento dessas dívidas indica que os recursos orçamentários foram utilizados em outras finalidades, bem como, estabelecem o aumento da dívida de curto e longo prazo do Município.

Portanto, considero que o juízo sobre as contas está fundamentado sobre existência de vícios que são suficientes à sua rejeição, os quais não foram afastados pelo recurso interposto.

Nessa conformidade, **voto pelo não provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, desfavorável à aprovação das contas.

Ficam mantidas as demais recomendações e determinações constantes naquela r. decisão.