



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 20/06/18

ITEM Nº14

PEDIDO DE REEXAME

14 TC-002324/026/15

Município: Cubatão.

Prefeito(s): Márcia Rosa de Mendonça Silva.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Márcia Rosa de Mendonça Silva -
Prefeita à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira
Câmara, em sessão de 12-09-17, publicado no D.O.E.
de 03-10-17.

Advogado(s): Nicolle Mendonça da Silva (OAB/SP nº
346.805), Silvia Letícia Mendonça de Barros (OAB/SP
nº 218.385), Rudge Silva Rot Dias (OAB/SP nº
341.922) e outros.

Acompanha(m): TC-002324/126/15 e Expediente(s):
TC-023037/026/15, TC-015538/026/15, TC-033094/026/15,
TC-033416/026/15, TC-036287/026/15, TC-005662/026/16,
TC-005682/026/16, TC-000722/020/15, TC-021171/026/16 e
TC-028252/026/16.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Auditoria atual: UR-20 - DSF-I.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara deste Tribunal, em sessão de 12.09.17, emitiu parecer desfavorável à aprovação das CONTAS DA PREFEITA DE CUBATÃO, relativas ao exercício de 2015 (Parecer à fl.697-A - publicado no DOE de 03.10.17), à vista dos resultados verificados nos demonstrativos contábeis (elevados déficits orçamentário e financeiro e falta de liquidez para honrar os compromissos de curto prazo), da falta de recolhimento de encargos sociais, da movimentação de *royalties* em conta não vinculada e das falhas na tesouraria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Em Pedido de Reexame (expediente TC-000744/020/17 - fls.699/712), a Ex-Prefeita de Cubatão ressalta os resultados positivos de sua gestão e alega, em síntese, que, com relação à situação financeira da Origem, devem ser subtraídos do déficit orçamentário os empenhos não liquidados. Reitera, assim, as justificativas anteriormente apresentadas (fls. 283), pugnando por nova análise da argumentação formulada.

Aduz, ainda, que a crise econômica, o fechamento de importante indústria situada no Município e a deficiência no repasse de recursos de convênios celebrados com os governos estadual e federal acarretaram expressiva queda na arrecadação (frustração de receitas equivalente a 95,94%), ao passo que os gastos continuaram crescendo, em razão da dificuldade de se reduzir dispêndios com pessoal e contratos. Nesse sentido, conclui que, além de não ser expressivo o bastante para comprometer as contas, o déficit orçamentário não foi decorrente de irresponsabilidade na gestão fiscal.

No tocante aos encargos sociais, a Recorrente alega que não houve falta de pagamento, mas atraso no recolhimento dos valores devidos, em decorrência da grave crise econômica enfrentada pela Municipalidade.

Quanto à movimentação de recursos de *royalties*, argumenta que a transferência para conta não vinculada constitui mera falha formal, ausente qualquer norma que vede tal procedimento. Nesse sentido, argui que *"em observância ao artigo 8º Lei 9478/97, não existem restrições para utilização desses valores, exceto para dívida e pagamento do quadro permanente de pessoal"* (sic).

Ademais, ressalta que o próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já entendeu regulares situações semelhantes, conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

excerto da decisão proferida nos autos do TC-010971/989/15.

Por fim, no que concerne às falhas na tesouraria, afirma que *"a análise retroativa, tem como período inicial o ano de 2005, tendo esta gestora, tomado posse da administração do Executivo Municipal somente em 2009, nesta toada, pendências referente a períodos distintos do mandato da requerente, não podem ser configurados como responsabilidade desta"*. Não obstante, justifica a manutenção de contas em aberto com instituições bancárias, diante da busca por maior eficiência no recolhimento de impostos e comodidade à população, e informa que as contas encontradas com saldo negativo ou saldo positivo inutilizado foram objeto de providências à época dos apontamentos.

Assim, pede que este Tribunal reconheça que a gestão municipal atendeu satisfatoriamente todos os demais requisitos relevantes para a apreciação das contas e, considerando os argumentos apresentados no Pedido de Reexame e nas justificativas anteriormente deduzidas, reforme a decisão de primeira instância para que desta feita seja emitido parecer favorável às contas da Prefeita de Cubatão do exercício de 2015.

Do ponto de vista econômico-financeiro (fls. 716/717), **Assessoria Técnica** considerou que as razões recursais não afastaram as impropriedades que fundamentaram o Parecer desfavorável, pois inegável que ocorreram resultados contábeis negativos, na contramão do equilíbrio fiscal exigido pelo artigo 1º, §1º, da LRF, bem como que a Administração não adotou medidas de limitação de empenhos, conforme dispõe o artigo 9º do mesmo diploma legal. Além disso, observou que a Recorrente não demonstrou a regularização da falta de recolhimento de encargos sociais, tampouco das pendências nas conciliações bancárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Da mesma forma, sob a vertente jurídica (fls.718/721), **ATJ** posicionou-se pelo desprovimento do recurso, destacando que a Responsável não foi capaz de alterar o juízo desfavorável relativo aos encargos sociais e à transferência de valores das contas vinculadas para as contas movimento da Prefeitura, que impossibilitou a verificação da aplicação de recursos de *royalties*.

Chefia de ATJ (fl.722) endossou o posicionamento das Assessorias, manifestando-se pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame.

Por sua vez, o d. **Ministério Público de Contas** (fls.723/727) opinou pelo conhecimento e desprovimento do apelo, por entender incabível a pretensão de deduzir dos déficits orçamentário e financeiro os valores referentes a restos a pagar não processados, os quais, se não cancelados ao final do exercício, traduzem obrigação de pagamento. Ademais, quanto ao impacto da crise econômica e do fechamento de indústria localizada no Município, lembrou que compete ao gestor promover uma administração planejada, efetuando correções e ajustes orçamentários, o que não foi realizado nem mesmo diante dos quatro alertas emitidos por este Tribunal. Por fim, salientou que a defesa não trouxe documentos que pudessem comprovar a regularidade da situação dos encargos sociais.

É o relatório.

GCECR
CMB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-002324/026/15

VOTO

Preliminar.

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito.

No exercício em apreciação notou-se déficit da execução orçamentária de 8,23% (R\$ 67.300.607,94), sem amparo em superávit financeiro do período anterior (2014).

Nesse contexto, à vista do disposto no artigo 58 da Lei nº 4.320/64¹, não merece prosperar o argumento de que os restos a pagar não processados deveriam ser subtraídos do déficit orçamentário por não representarem obrigação efetiva de pagamento. Com efeito, consoante já decidiu este Tribunal em casos análogos², se esses empenhos não liquidados não mais se traduzissem em compromisso de adimplemento, a gestora deveria ter providenciado sua anulação ao final do exercício, o que não ocorreu na espécie.

¹ **Art. 58.** O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

² **TC-000308/026/14** - PM de Panorama, Sessão do Tribunal Pleno de 28-06-17, publicado no DOE de 19-07-17.

TC-001655/026/13 - PM de Paranapuã, Sessão do Tribunal Pleno de 04-05-16, publicado no DOE de 04-06-16.

TC-001976/026/12 - PM de Rincão, Sessão do Tribunal Pleno de 26-08-14, publicado no DOE de 17-07-15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Conforme destacou a decisão recorrida, a execução orçamentária do ano anterior também fora deficitária. Em seguida, o resultado obtido em 2015 fez aumentar em 152,38% a deficiência financeira do período antecedente (R\$ 39.316.483,64), de modo que o déficit financeiro do exercício em exame (R\$ 99.227.675,70) alcançou patamar equivalente a 44 dias de arrecadação, substancialmente superior àquele tolerado por este Tribunal (01 mês de arrecadação municipal).

Além disso, como bem observou o d. MPC, a crise econômica e a queda na receita do Município decorrente do fechamento de indústria deveriam ter sido enfrentadas mediante ação planejada (artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal³) e promoção de limitação de empenho e movimentação financeira (artigo 9º, da LRF⁴), ainda mais tendo em vista os quatro alertas emitidos por este Tribunal nos termos do artigo 59, §1º, I, da Lei Complementar nº 101/2000⁵.

³ **§ 1º** A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁴ **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.

⁵ **§ 1º** Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Outro ponto a comprometer o subsequente orçamento refere-se à deletéria evolução da dívida de curto prazo, que se elevou em 89% com relação ao exercício anterior, acarretando falta de liquidez imediata (para cada R\$ 1,00 de dívida havia apenas R\$ 0,54 para saldá-la).

Ademais, a argumentação da Recorrente quanto à falta de pagamento da totalidade dos encargos sociais⁶ reforça a situação desfavorável dos presentes demonstrativos, eis que *"esclarece que a deficiência no recolhimento dos encargos sociais se deu devido à crise econômica financeira que não permitiu que as contas municipais fossem devidamente equalizadas"* (sic). Nesse contexto, conforme já explicitado acima, a Origem deveria ter promovido o contingenciamento do gasto não obrigatório e adiável e assegurado o adimplemento dos encargos sociais, entretanto, não há nenhuma prova de regularização dessas obrigações⁷.

No que concerne aos *royalties* do petróleo, embora a Lei n° 9.478/97 tenha ampliado o rol de despesas que podem ser financiadas com esses recursos⁸, se houver receitas provenientes dos

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

⁶ INSS, PASEP e Regime Próprio de Previdência Social.

⁷ Consulta ao Relatório de Inspeção das Contas da Prefeitura Municipal de Cubatão do exercício subsequente (2016 - TC-004386/989/16) demonstra que o inadimplemento de grande parte dos encargos sociais devidos persistiu, e que não houve celebração de acordo de parcelamento nos termos da Portaria MF n° 333, de 11 de julho de 2017, que autorizou Estados e Municípios a parcelarem ou reparcelarem débitos previdenciários devidos aos Regimes Próprios de Previdência Social e de outros débitos não decorrentes de contribuições previdenciárias.

⁸ Artigo 83 revogou expressamente a Lei n° 2.004/53, cujo conteúdo é reproduzido no Decreto n° 1/91. Sendo assim,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, incide o regime de vinculações previsto na Lei nº 12.858/2013⁹. Sendo assim, para que haja controle de sua origem e destinação, faz-se necessário que a movimentação desses recursos se dê mediante conta vinculada, o que, na espécie, não ocorreu.

Por fim, as razões recursais não afastaram os desacertos verificados na tesouraria do Município, pois o fato de as pendências remontarem ao exercício de 2005, anterior ao mandato da Ex-Prefeita, não exclui a ausência de regularização no exercício em exame. Além disso, as providências corretivas posteriores, anunciadas pela Responsável, carecem de efetiva comprovação.

Nestas circunstâncias, na conformidade das manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica e Chefia e Ministério Público, VOTO pelo **desprovemento** do presente Pedido de Reexame para o fim de se manter o parecer desfavorável à aprovação das CONTAS DA PREFEITA DE CUBATÃO, relativas ao exercício de 2015, em todos os seus termos.

É o meu Voto.

GCECR
CMB

incide apenas o artigo 8º da Lei nº 7.990/89 que veda o emprego de recursos de royalties no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

⁹ Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.