



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli

Tribunal Pleno

Sessão: **6/11/2019**

90 TC-002009.989.19-5 - PEDIDO DE REEXAME (ref. TC-004392.989.16-6)

**Município:** Itanhaém.

**Prefeito(s):** Marco Aurélio Gomes dos Santos e José Roberto Pereira do Nascimento.

**Exercício:** 2016.

**Requerente(s):** Prefeitura Municipal de Itanhaém.

**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 27-11-18, publicado no D.O.E. de 17-01-19.

**Advogado(s):** Camila Cristina Murta (OAB/SP nº 217.943).

**Procurador(es) de Contas:** Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

**Fiscalização atual:** UR-20 - DSF-II.

**EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. CONTAS MUNICIPAIS. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS DE RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL. OFENSA AO ARTIGO 42 DA LRF. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO INTEGRAL DOS ENCARGOS SOCIAIS DEVIDOS NO EXERCÍCIO. AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO INTEGRAL DO FUNDEB. NÃO PROVIMENTO.**

É inadmissível a desconsideração de empenhos relativos a encargos sociais devidos no exercício, cancelados em virtude de parcelamento do débito, porque diz respeito a despesas incorridas e processadas, que pertencem ao orçamento em que eram devidos por força do art. 18, § 2º da LRF, que adota o regime de competência para as despesas de pessoal.

### Relatório

Trata-se de **Pedido de Reexame** interposto pela Prefeitura Municipal de Itanhaém, em face da decisão da e. Segunda Câmara que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas do Executivo, relativas ao **exercício de 2016**.

Consoante voto condutor, as razões que ocasionaram o desfecho negativo dado às presentes contas decorreram do desequilíbrio fiscal, desatendimento ao artigo 42 da LRF, despesa de pessoal acima do limite permitido, recolhimento parcial dos encargos sociais, despesas com publicidade e propaganda oficial em período vedado, além de impropriedades relacionadas aos royalties.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

O parecer combatido foi publicado no *Diário Oficial do Estado* em 17/01/19; e o apelo protocolizado no dia 01/02/19.

Em síntese, o recorrente apresentou razões pelas quais buscou afastar as falhas que comprometeram as Contas, pugnando pela sua aprovação.

No que tange ao **desequilíbrio fiscal**, insurgiu-se contra os ajustes efetuados pela fiscalização e acolhidos pelo voto recorrido. Mencionou despesas não processadas que teriam sido corretamente anuladas em época própria, no montante total de R\$ 2.768.764,93. Também, voltou-se contra a inclusão de empenhos de dívidas previdenciárias com o Regime Geral (R\$ 2.402.149,41) e Próprio (R\$ 11.944.192,07) que haviam sido cancelados em virtude de parcelamentos realizados.

No mesmo sentido, impugnou genericamente outros ajustes e, considerando o acolhimento total das impugnações, calculou novo *déficit* orçamentário, destacando uma redução para 2,81%. Adotando o mesmo raciocínio, somado a valores extraorçamentários, defendeu não ter havido afronta ao artigo 42 da LRF.

Já em relação às **despesas de pessoal**, insurgiu-se contra a exclusão de R\$ 10.822.835,20 do cômputo da RCL, relativos à valorização dos investimentos do Instituto de Previdência. Aduziu que, apesar de esse ser o atual entendimento desta Corte, os Comunicados emitidos mencionam que só serão considerados a partir de 2017, razão pela qual não poderiam ser adotados nas presentes Contas.

No que se refere à aplicação do **Fundeb**, observou que a matéria tem sido relevada desde que comprovada a aplicação da parcela diferida no primeiro trimestre do exercício seguinte. Informou ter aplicado o saldo residual de 1,51%.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Por fim, quanto às **despesas com publicidade** vedadas pela legislação eleitoral, destacou que o valor apontado, de R\$ 52.098,00, teria sido o total empenhado de julho a dezembro. Contudo, defendeu que o período a ser considerado deveria ser de julho a outubro. Aduziu que nesses meses foram empenhados apenas R\$ 17.735,60, dos quais R\$ 14.250,00 referentes a boletim oficial (publicidade institucional) e outros R\$ 3.485,60 gastos com conserto de máquina fotográfica, placas de sinalização dos pontos turísticos e troca de material de comunicação visual daqueles pontos (comunicação).

Manifestando-se nos autos, o **Setor de Cálculos** reformulou o entendimento proferido quando da manifestação em 1º grau. Observou que, nos cálculos da despesa de pessoal dos Poderes Executivos Municipais que contam com Regime Próprio Previdenciário, a exclusão dos rendimentos financeiros desse Regime, na Receita Corrente Líquida, passou a ser realizada a partir de 2017, não sendo antecipada a alteração na metodologia do cálculo para 2016.

Desse modo, reconhecendo especificamente para o exercício em exame a Receita Corrente Líquida apurada pelo Sistema AUDESP, no montante de R\$ 319.927.882,33, constatou que a despesa de pessoal representou **53,38%** da RCL; portanto, em conformidade com o teto previsto no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, porém, ultrapassando o limite prudencial, estando sujeito às restrições previstas no artigo 22, parágrafo único, da citada Lei Fiscal.

Já em relação ao Fundeb, observou que, em razão de glosas pertinentes aos Restos a Pagar não quitados até 31/03/2017, no montante de R\$ 1.074.201,88 (1,51%), não foi cumprida a utilização de 100% da receita auferida em 2016.

Consignou que não se extrai da peça recursal elemento técnico que, efetivamente, possa alterar o panorama processual, eis que não restou



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

comprovada a quitação dos Restos a Pagar impugnados, permanecendo, assim, a deficiência reconhecida na instância anterior.

A **Assessoria Técnica de Economia** não encontrou subsídios para alterar o parecer recorrido, manifestando-se pelo **não provimento** do pedido. Lembrou que, quanto aos aspectos orçamentário/financeiros, o entendimento majoritário desta Corte não admite a desconsideração de Restos a pagar não processados para efeitos de relevar os *déficits*.

A **Assessoria Jurídica** também se manifestou pelo **não provimento**. No entanto, entendeu pertinente o afastamento das despesas de pessoal dos fundamentos do parecer recorrido.

**Chefia de ATJ** endossou as manifestações de suas Assessorias no sentido do **não provimento** do pedido.

O **Ministério Público de Contas** manifestou-se pelo **não provimento**, concordando, no entanto, com o afastamento da questão relacionada às despesas de pessoal.

Ressaltou que, a despeito das alegações da recorrente, não foram afastadas as outras falhas e não restou alterada a situação de desequilíbrio inicialmente verificada, tendo em vista a ocorrência de *déficit* orçamentário de 7,79%. Ressaltou que o desequilíbrio nas contas anuais da Prefeitura de Itanhaém vem ocorrendo já há alguns exercícios, podendo-se observar consecutivos *déficits* orçamentários e financeiros desde 2013.

É o relatório.

rfi.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-002009.989.19-5

Preliminar

Por ser tempestivo e proposto por parte legítima, conheço do pedido de reexame.

Mérito

No mérito, não há como reverter a integralidade dos fundamentos do parecer recorrido.

A inobservância das regras de responsabilidade na gestão fiscal restou clara diante dos diversos resultados negativos, em especial, o *déficit* orçamentário (7,79%), o resultado financeiro negativo, o baixo índice de liquidez imediata (0,54), além do incremento de 115% da dívida de curto prazo.

Constatou-se, também, abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, na monta de R\$ 15.833.550,00, que não se concretizou, em patente afronta ao art. 167, inciso V, da CF/88 e 43, § 1º, II da Lei Federal nº 4.320/64.

Quanto aos ajustes promovidos, o mais relevante fora a desconsideração dos cancelamentos de empenhos de encargos previdenciários devidos no exercício (R\$ 14.346.341,48<sup>1</sup>).

Conforme bem delineado no parecer recorrido, impossível acolher as justificativas defensórias, pois os encargos sociais constituíram despesas incorridas e processadas, devidas, pois, no exercício em que foram vencendo mês a mês, com obrigatoriedade de pagamento. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 18, § 2º adota o regime de

---

<sup>1</sup> R\$ 2.402.149,41, referentes a despesas com encargos sociais a serem pagas ao Regime Geral de Previdência Social não recolhidos em 2016; e R\$ 11.944.192,02, referente a despesas com encargos sociais a serem pagas ao Regime Próprio de Previdência Social, também não recolhidos em 2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

competência para as despesas de pessoal, não havendo margem para interpretações em sentido contrário.

Com efeito, aceitar tais anulações de empenhos seria atenuar o resultado do orçamento em análise e permitir que obrigações incorridas no exercício de 2016 sejam transferidas para exercícios futuros de sorte a somente lá produzir seus resultados; o que produziria resultados distorcidos e fictícios, bem como promoveria o oposto do que preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outros ajustes são os relacionados a empenhos decorrentes de despesas que vieram a ser liquidadas posteriormente. A singela alegação de que os R\$ 2.768.764,93 seriam despesas não processadas, sem qualquer elemento comprobatório, não é suficiente para afastar a apuração da fiscalização de que efetivamente houve a entrega de produtos à empresa “Ária Comercial e Serviços de Informática Ltda.”, e de que houve a efetiva prestação dos serviços contratados (Convex e Maxwall), conforme documentos anexados ao relatório de fiscalização (TC-4392.989.16).

Demais impugnações não contaram com esclarecimentos suficientes para a revisão da matéria.

Desse modo, o combatido parecer, considerando todos os resultados deficitários apurados, e observando a ausência de queda da arrecadação em comparação ao exercício anterior (crescimento de 4,17%4), consignou que a simples constatação objetiva de que o resultado financeiro negativo não ultrapassou um mês de arrecadação não socorre as Contas, pois a reprovação recaiu na ausência da comprovação de medidas contingenciadoras, conjunto de falhas que ofendem as regras de responsabilidade da gestão fiscal (arts. 1º, § 1º e 9º da LRF).

Diante da manutenção dos ajustes promovidos, permanece o **desrespeito à regra fiscal própria ao último ano de mandato (art. 42 da**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

LRF), considerando a metodologia adotada pela Corte, na medida em que houve aumento da iliquidez, ao final do exercício, de R\$ 16.583.789,60 (30/04) para R\$ 49.334.449,70 (31/12).

No que tange à ausência de aplicação integral do Fundeb devido, acolho o parecer do Setor de Cálculos, em face da ausência de comprovação da aplicação da parcela diferida. Restou evidente, portanto, a aplicação de somente **98,49%** da verba recebida, em ofensa ao disposto no § 2º, artigo 21 da Lei nº 11.494/07. Esclareço, por oportuno, que falha semelhante tem sido eventualmente relevada, em casos da pequena monta do saldo residual, apenas quando constitui causa isolada de desaprovação, circunstância não presente nos demonstrativos em análise.

Permanecem, ainda, outras falhas não sanadas pelas razões recursais, referentes aos encargos sociais e royalties, conforme bem caracterizadas no parecer de 1º grau:

Outro fator relevante a comprometer as Contas refere-se aos **encargos sociais**. O laudo de fiscalização revelou as seguintes impropriedades: impossibilidade de comprovação do recolhimento integral ao RGPS; ausência de recolhimento das parcelas patronais devidas ao RPPS, referentes às competências de janeiro a dezembro, incluindo 13º salário (R\$ 15.314.084,80); falta de documentação comprovando a realização dos repasses ao RPPS das parcelas retidas dos servidores; falta de quitação e/ou pagamentos em atrasos, relativos a acordos de parcelamentos de anos anteriores; e ausência de repasses referentes aos aportes financeiros devidos ao RPPS, para o pagamento de benefícios de servidores aposentados antes da sua criação, cuja responsabilidade era do Município.

O panorama observado revela total descaso com a matéria, tanto pela falta de recolhimento do montante exigível, quanto pela incidência de multas e juros por atrasos em alguns recolhimentos efetuados, o que prejudica sobremaneira as próximas gestões e afeta o equilíbrio financeiro e atuarial do instituto de previdência, em contrariedade aos princípios da anualidade e da gestão fiscal responsável.

(...)

Por fim, contribui para o parecer desfavorável a ausência do envio de informações referentes aos royalties, em desatendimento a requisição enviada pela fiscalização, e inconsistências de registros na dívida ativa, em contrariedade aos princípios da evidenciação contábil



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

(artigo 83 da Lei 4.320/64) e da transparência fiscal (artigo 1º, § 2º da LRF).

No que tange às despesas de pessoal, acolho as ponderações do Setor de Cálculos. Desse modo, adotando a Receita Corrente Líquida inicialmente apurada pelo Sistema AUDESP, no montante de R\$ 319.927.882,33, constata-se que a despesa de pessoal representou **53,38%** da RCL; portanto, em conformidade com o teto previsto no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, embora ultrapassando o limite prudencial, razão pela qual alerto ao gestor para as restrições previstas no artigo 22, parágrafo único, da citada Lei Fiscal.

Por fim, acolho as razões recursais no que tange às despesas com publicidade e propaganda, tendo em vista a natureza e a pequena monta do valor despendido no período vedado, de R\$ 17.735,60, sendo pouco crível que tenha sido suficiente para “afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”, cuidado basilar do artigo 73, VI, “b” da Lei Federal nº 9.504, de 1997.

Feitas tais considerações voto pelo **não provimento** do presente pedido de reexame, mantendo-se o **parecer desfavorável** para as contas apresentadas pela Prefeitura Municipal de **Itanhaém**, referentes ao exercício de **2016**, mas afastando dos fundamentos as questões relacionadas às despesas com pessoal e com publicidade e propaganda.

É como voto.