



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 12.03.14

ITEM Nº 030

TC-001380/026/11

Município: Queluz.

Prefeito(s): José Celso Bueno.

Exercício: 2011.

Requerente(s): José Celso Bueno - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 10-09-13, publicado no D.O.E. de 27-09-13.

Advogado(s): Paulo Sérgio Mendes de Carvalho.

Acompanha(m): TC-001380/126/11.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. José Celso Bueno, na qualidade de ex-Prefeito Municipal de Queluz, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 10.09.13¹, apreciando as contas relativas ao exercício de 2011 e, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** à sua aprovação.

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 27.09.13 (fls. 218/249) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 29.10.13 (fls. 250/260).

Observa-se que o exame das contas em apreço indicou a existência de máculas suficientes à sua rejeição, uma vez que não houve integralidade nos investimentos com a verba do FUNDEB – limitados a 92,24%, déficit da execução orçamentária de 5,25% - R\$ 1.200.055,58, bem como, compensação unilateral com valores devidos ao INSS².

Aliás, foi consignado no r. voto proferido, que o resultado da execução orçamentária decorreu, basicamente, do ajuste proveniente da compensação de créditos apurados junto ao INSS (R\$ 1.269.675,07) – tratando-se de

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 10.09.13 estava formada pelos Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Relatora, Renato Martins Costa – Presidente, e Dimas Eduardo Ramalho

² Quadro sintético sobre os principais pontos enfocados nos autos:

- Aplicação total no ensino:	25,91%
- Investimento no magistério com recursos do Fundeb:	68,81%
- Total de despesas com Fundeb:	92,24%
- Despesas com saúde:	25,07%
- Gastos com pessoal:	42,53% (cálculo ATJ)
- Déficit da execução orçamentária:	5,25% - R\$ 1.200.055,58
- Transferência financeira para a Câmara:	3,27%
- Encargos sociais:	compensação unilateral com valores devidos ao INSS
- Remuneração dos agentes políticos:	em ordem
- Precatórios:	em ordem



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



receita escritural, sem ingresso de recursos nos cofres públicos; e, igualmente, de despesas assumidas em 2011 (R\$ 85.961,90) – empenhadas somente em 2012³.

Foi anotado ainda, que os atos praticados expõe o Município à autuação fiscal e, do mesmo modo, postergam o pagamento de encargos do período para outros exercícios, aumentando as dívidas de curto e longo prazo.

Ainda, que não obstante a distorção causada sobre a avaliação da execução orçamentária e financeira do período, também há interferência na estimativa dos índices de despesas com pessoal; e, bem assim, não foi apresentada avaliação dos riscos fiscais inerentes, por meio de indicativo no anexo próprio da LDO.

E, por certo, que a atitude prejudica o planejamento fiscal, cabendo severas críticas à Municipalidade para que abandone a prática destacada, porque vai de encontro à gestão fiscal responsável.

Agora, por meio do Pedido de Reexame interposto, o Recorrente lembrou que não foi considerada a aplicação da totalidade da verba do FUNDEB, em face do acolhimento da sugestão proposta pela fiscalização na glosa do montante de R\$ 355.662,44 – referente à aquisição de imóvel.

Disse, no entanto, que o bem se destinou à implantação de uma oficina pedagógica, estando direcionada a despesa para a educação básica.

Afirmou que o simples fato de não ter sido apresentado o projeto executivo da obra não basta para afastar a previsão de uso do imóvel, uma vez que os recursos são vinculados e as justificativas internas para a aquisição são a implantação do referido equipamento educacional, não havendo como o Gestor se apartar desse rumo.

³ **Quadro da execução orçamentária**

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	23.592.625,00	25.566.096,63	8,36%	111,86%
Receitas de Capital	2.310.000,00	774.626,31	-66,47%	3,39%
Deduções da Receita	(2.220.625,00)	(2.216.545,39)	-0,18%	
Receitas Intraorçamentárias	-	-		0,00%
Subtotal das Receitas	23.682.000,00	24.124.177,55		
Outros Ajustes		(1.269.675,07)		
Total das Receitas	23.682.000,00	22.854.502,48		100,00%
Déficit de arrecadação		827.497,52	-3,49%	3,62%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	809.364,00	19.198.883,54	2272,10%	79,81%
Despesas de Capital	(409.764,00)	4.334.078,31	-1157,70%	18,02%
Reserva de Contingência	(45.600,00)	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Repasse de duodécimos à CM	500.000,00	500.000,00		
(-) Devolução de duodécimos	-	64.365,69		
Transf. Financeiras à Adm Indireta	-	-		
Subtotal das Despesas	854.000,00	23.968.596,16		
Outros Ajustes		85.961,90		
Total das Despesas	854.000,00	24.054.558,06		100,00%
Ausência de dotações		23.200.558,06	2716,69%	96,45%
Resultado Ex. Orçamentária:	Déficit	(1.200.055,58)		5,25%



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



Alegou que seria oneroso à Prefeitura fazer um projeto executivo minucioso, o que implica em criação arquitetônica, sem antes ter o imóvel devidamente adquirido e documentado.

Ademais, o bem se localiza ao lado de uma unidade educacional de ensino básico.

E, por esse raciocínio, considera que houve aplicação de 100% dos recursos vinculados ao FUNDEB.

Sobre a execução orçamentária, alegou que a exclusão dos valores oriundos de compensações efetuadas junto à Receita Federal, por conta de créditos apurados administrativamente de INSS, não se sustentam, pois não podem ditas receitas serem consideradas meramente escriturais.

Entende o Recorrente que não há que se falar em receita econômica quando o valor respectivo passa a compor a disponibilidade financeira de imediato; disse tratar-se de verdadeira aberração contábil estabelecer que uma receita, por ser proveniente de compensação tributária, não possa ser incorporada de pronto como arrecadação efetiva.

Lembrou que os valores quitados até 31.01 do exercício imediatamente seguinte, incorporam como despesas efetivas do ano anterior, sendo isso utilizado, inclusive, nos investimentos obrigatórios da saúde e educação; e, via de consequência, os valores quitados a partir de 01.02, necessariamente, têm de pertencer ao exercício em curso – pois, ao contrário, teremos valores sem contabilização.

Desses argumentos, espera que a compensação de créditos junto ao INSS e quitações do exercício de 2010 sejam considerados, injetando para fins de receita o montante de R\$ 1.269.675,07, e considerando como despesa efetiva o montante de R\$ 85.961,90 – o que remeteria a uma execução orçamentária final com superávit de 0,38%.

O Recorrente ainda pede que sejam consideradas as dificuldades do ano de 2011, em razão dos repasses constitucionais de outras esferas para manutenção do Município; e, ademais, que o déficit apurado pela instrução dos autos – em montante de 5,25%, já foi admitido em outras oportunidades.

Sobre o recolhimento dos encargos sociais, afirmou que, com o advento da Lei 11.941/09, foi alterada a redação da Lei Geral da Previdência Social, com efeito nas normas pertinentes à restituição ou compensação de contribuições previdenciárias; no mesmo sentido, lembrou que a Instrução Normativa RFB nº 900/08 regulamentou os processos de compensação.



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



Avaliou que a mudança no Diploma permitiu que o contribuinte pudesse efetuar a compensação administrativamente, sem qualquer limitação, a até o equivalente a 100% do valor do débito a recolher mensalmente.

Sendo assim, ponderou que o contribuinte está autorizado a efetuar compensações, por sua conta e risco, independente de ato complementar judicial ou da própria Receita Federal, desde que existam créditos, esteja o contribuinte em situação regular e informe devidamente a compensação em GFIP.

Atestou ainda sobre o tema, que até o momento não possui qualquer informação de que a Receita Federal tenha se colocado de forma contrária às compensações tratadas nos autos, pelo que não poderiam ser consideradas em desfavor do Recorrente.

Por fim, disse que as demais falhas não podem, por si, levar à emissão de parecer de reprovação das contas; e, nesse sentido, pediu pelo provimento do apelo.

O Recurso foi avaliado pelo d. MPC, onde foi ressaltado da análise do Pedido de Reexame interposto, que as justificativas apresentadas não são capazes de alterar o juízo desfavorável; ademais, não foi trazido nenhum documento que dê guarida ao alegado.

Nesse sentido, o d. MPC opinou pelo improvimento do Pedido de Reexame.

Encaminhados à manifestação da SDG, foi registrado que, no mérito, além da Origem repisar os argumentos apresentados por ocasião da defesa, também, nesta oportunidade, não fez constar nenhum documento que pudesse comprovar o alegado.

Observou, contudo, que não foi informado pela fiscalização e nem pela Prefeitura sobre qual fato gerador incidiu a contribuição compensada; e, tendo em vista a relevância do montante (R\$ 1.269.675,07), deveria o Gestor se acautelar administrativamente ou judicialmente quanto ao direito de efetuar as citadas compensações.

No que se refere à execução orçamentária, exceto quanto às despesas relativas a 2011, a Prefeitura, ao ver da SDG, executou de acordo com o princípio do Orçamento Bruto, sob o qual, todas as receitas e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução, de forma a permitir efetivo controle financeiro do orçamento e universalidade.



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



Sendo assim, diante do não investimento de 100% dos recursos oriundos do FUNDEB e a compensação das contribuições previdenciárias realizadas unilateralmente, a SDG propôs pelo não provimento do Pedido de Reexame (fls. 266/267).

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: 12.03.14 **Item nº:** 030
Processo: TC-1380/026/11
Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUELUZ
Responsável: José Celso Bueno – Prefeito Municipal à época
Período: . 01.01 a 31.12.11
Assunto: Contas anuais do exercício de 2011
Em exame: PEDIDO DE REEXAME
Procurador: Paulo Sérgio Mendes de Carvalho – OAB/SP 131.979

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 27.09.13 (sexta-feira) e apelo protocolado em 29.10.13*).

No mérito,

Conforme se observa, os motivos que ensejaram a rejeição dos demonstrativos foram a falta de integralização dos recursos pertinentes à verba do FUNDEB na educação; o déficit da execução orçamentária de 5,25% - este obtido em razão dos ajustes da fiscalização; e, ainda, pela compensação unilateral de valores devidos ao INSS.

Quanto à falta de utilização da totalidade dos recursos do FUNDEB, o Requerente justificou-se sobre a destinação de imóvel adquirido em favor do da educação, o qual não teria sido considerado pela fiscalização.

Primeiro é preciso dizer que o Requerente não juntou quaisquer documentos à sua peça recursal; ademais, repete-se em boa parte os argumentos antes apresentados em Primeira Instância.



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



Depois, como se observa das justificativas da glosa da inspeção, foi registrado que a aquisição do bem se deu, através de leilão, pelo valor de R\$ 353.965,00, junto à Elektro Eletricidade e Serviços S/A, por meio da abertura de crédito especial, em 29.11.11, data em que também foi emitido o empenho respectivo.

Ocorre que não foi apresentado nenhum projeto referente à Oficina Pedagógica, elemento essencial para que se pudesse vincular os gastos à finalidade do FUNDEB.

Não foram mencionados, nem mesmo, os preparativos fiscais que envolveram o planejamento a respeito da futura obra – a exemplo do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou de estudos de impacto orçamentário-financeiro para absorvê-la.

Penso mais, que entre a data da aquisição do imóvel (29.11.11) e aquela da interposição do apelo em exame (29.10.13) passaram-se 02 (dois) anos, tempo suficiente para que a Origem comprovasse – por meio de documentos hábeis, até mesmo com indicação do início e/ou conclusão de obras previstas – para que de fato fosse comprovada a efetiva intenção, à época das contas em apreço, de destinar-se o imóvel ao setor educacional.

Nesse sentido, não há como reincorporar valores ao FUNDEB, permanecendo a mácula quanto à falta de sua efetiva integralização.

Sobre a compensação de créditos junto ao INSS, avalio que a operação, sem suporte em autorização administrativa ou judicial, comporta riscos fiscais ao Município.

Nesse sentido, diante da falta de apresentação da homologação dos atos praticados pela Administração junto ao Órgão Federal, considero que a Municipalidade está à mercê da autuação fiscal, o que importa dizer em postergação do pagamento dos encargos do período para o futuro, de tal sorte que haverá aumento de sua dívida de curto e longo prazo, fazendo pressão sobre os próximos exercícios orçamentário-financeiros.

Também é preciso estabelecer que não foi apresentada documentação fiscal a respeito da avaliação dos riscos fiscais assumidos pela operação – por meio de Anexo próprio da LDO.

Igualmente, não obstante a interferência na estimativa dos índices de despesas com pessoal, a compensação dos créditos impõe a destinação de recursos antes programados à quitação dos encargos, agora livres para sua disponibilização em outras áreas.

Aqui residui a crítica da inspeção, no sentido de que a Municipalidade procedeu a escrituração do valor não utilizado, tratando-a como receita – sem que houvesse ingresso de recursos nos cofres públicos.



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



A execução orçamentária em si, mesmo com os ajustes da inspeção, indicando déficit de 5,25% - R\$ 1.200.055,58, não seria – por si só, suficiente à rejeição das contas, tendo em vista a possibilidade de que a falta de recursos poderia vir a ser suplantada em exercício seguinte.

No entanto, no exame da matéria, em Primeira Instância, levou-se em conta a natureza desse déficit, provocado essencialmente pela operação destacada e pela falta de empenho de despesa assumida no período (R\$ 85.961,90).

Portanto, o déficit destacado foi avaliado no contexto dos atos de gestão do período; no entanto, considerando a manifestação de SDG, avalio a possibilidade de afastar das razões que ensejaram o parecer negativo, tão somente, o resultado da execução orçamentária.

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, afastando, no entanto, a mácula pertinente ao déficit da execução orçamentária.

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

GCCCM/25