



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 05.11.14

ITEM Nº 025

TC-001629/026/12

Município: São João das Duas Pontes.

Prefeita(s): Nilza Bozeli Cézare.

Exercício: 2012.

Requerente(s): Nilza Bozeli Cézare - Prefeita.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 15-07-14, publicado no D.O.E. de 06-08-14.

Acompanha(m): TC-001629/126/12.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalização atual: UR-11 - DSF-II.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pela Sra. Nilza Bozeli Cézare, na qualidade de Prefeita da Municipalidade de São João das Duas Pontes e responsável pelas contas do exercício de 2012, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 15.07.14¹, apreciando as contas relativas àquele período e, diante do verificado nos autos, emitiu **parecer desfavorável** à sua aprovação.

A rejeição dos demonstrativos se deu em face da falta de recolhimento de parte dos encargos sociais devidos à previdência local e ao INSS no período - esse último por conta de compensação financeira, bem como pela elevação das despesas com publicidade.

Nesse sentido, o r. voto proferido indicou que:

“a) Sobre a falta de regular recolhimento das parcelas previdenciárias, pondero que já é conhecido e esta E. Corte vem enfrentando situações em que os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para a deficiência de caixa enfrentada – seja pela falta de recolhimento das competências devidas – em especial ao RPPS, ou mesmo, através de compensação de valores – ainda que controversos - sem a homologação do órgão previdenciário ou antecipação de tutela concedida pelo Poder Judiciário.

Assim, a Administração deixou de cumprir obrigação imposta pela lei tributária e em prejuízo ao sistema local e nacional de arrecadação de recursos tendentes à seguridade social.

Por outro lado, as ações/medidas adotadas afetaram o descumprimento de regra específica da Lei Fiscal, na medida em que a Origem deveria ter se socorrido do contingenciamento das despesas antes definidas na LDO, acaso houvesse frustração no ingresso das receitas previstas.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 15.07.14 estava formada pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Presidente e Relatora, pelo e. Conselheiro Renato Martins Costa e pelo e. Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo.



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



Ou seja, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal.

Aliás, devo lembrar, conforme já relatado, no período a Origem experimentou aumento da receita corrente líquida (5,06%), porquanto tenha elaborado peça orçamentária muito superior à sua capacidade arrecadatória.

Na contramão da Lei Fiscal, o Município aumentou sua dívida de longo prazo e, do mesmo modo, tornou controversos os resultados a respeito da execução orçamentária e financeira, bem como dos índices de despesa com pessoal e cumprimento das regras fiscais quanto ao aumento de gastos com pessoal nos últimos 180 dias e assunção de despesas nos últimos 8 meses de mandato.

E, ainda sobre o tema da compensação, lembro que alteração junto ao Código Tributário Nacional vedou que a fosse operada mediante aproveitamento de tributo – objeto de contestação judicial - realizada antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial. [\(Artigo incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001\)](#)

Destarte, se a norma específica determinou prudência para a realização da operação em processos judiciais, muito mais ainda haveria de ter quando a Administração não conta com autorização judicial ou administrativa.

Portanto, especificamente nesse caso, se a Municipalidade não detinha o favor judicial ou administrativo para proceder a compensação mencionada durante o exercício em exame, significa dizer que descumpriu obrigação legal e destinou os recursos para outras despesas, estranhas à sua alocação orçamentária original.

Disso a Administração deixou de quitar de obrigação legal do período, expondo-se à autuação fiscal pelo Órgão responsável; e, desse modo, infringiu regra fiscal básica, segundo a qual deve haver equilíbrio entre receitas e despesas, somada à redução do débito existente.

Aliás, nem se apresentou o anexo de riscos fiscais da LDO, mecanismo próprio de indicação das informações acerca das providências a serem adotadas, acaso se concretizem as situações aqui destacadas, em prejuízo ao equilíbrio das finanças, bem como aos investimentos e às despesas cotidianas da Administração.

b) Quanto às despesas com publicidade, há de ser firmado que a finalidade contida na norma em comento induz à vedação de atos que possam beneficiar diretamente a imagem da Autoridade, com vistas ao pleito eleitoral².

² [Lei 9504/97](#)

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

(...)



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



Em contraponto, em face dos princípios constitucionais da publicidade e da continuidade do serviço público, mais ainda, pela posterior edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – impondo a publicação de uma série de demonstrativos, e pela própria necessidade de controle social, a Administração também está obrigada à divulgação de seus atos, inclusive, como condição de sua própria validade.

Contudo, no caso concreto, não observo na argumentação apresentada, correspondentes documentos que demonstrem que a divulgação do material impugnado tenha sido neutro à promoção pessoal ou essencial ao cumprimento do princípio da legalidade”.

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 06.08.14 (fls. 917/944) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 04.09.14 (fls. 144/153 e documentos que seguem).

Em síntese das razões apresentadas, em preliminar disse que, ciente das recomendações, está reunindo os servidores envolvidos para melhor orientação quanto à responsabilidade de cada qual.

Destacou que o Município possui servidor efetivo que ocupa as funções de controle interno, apresentando periodicamente relatórios quanto à sua função institucional; ainda, que está providenciando a aprovação de lei a fim de regulamentar o tema.

Quanto às despesas com publicidade, disse que a matéria está afeta à Justiça Eleitoral, realizada dentro das necessidades da Prefeitura, sem qualquer implicação em propaganda pessoal ou política, desnecessária nas pequenas Comunas.

Disse que não houve impugnação do E. TSE, tendo as eleições seguido tranquilas e sem qualquer incidente; mais, que embora sem jornal no Município, utilizou-se de quadro de avisos e página da *internet*, com publicação em periódico de Fernandópolis.

E, segundo explicações fornecidas pelo seu setor contábil, sobre o valor destacado pela fiscalização, houve pagamento de R\$ 20.961,94 pertinente a gastos com publicidade legal, a fim de atender disposições da LRF, Lei de Licitações e Instruções desta Corte; que os demais gastos decorrem de divulgação em rádio de campanhas de vacinação, controle de dengue e outras divulgações de saúde, social e educação.

No que tange ao INSS disse que “a Administração acabou por cair no logro da liminar federal. Escritório defende certa tese e obtém liminar na Justiça Federal. Daí é relativamente fácil convencer o Prefeito de que terá compensações significativas pelas compensações. Entretanto o Município nada gastou com tais serviços e o problema foi devidamente solucionado com a Autarquia Federal”.

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.



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



Afirmou que “instado pelo Dr. Procurador da República de Jales, não sabe porque, pois a competência estadual, já foi o mesmo informado de que o Município, com todos os seus problemas não tem condições de bancar a alíquota 28% ao IPREM (PATRONAL). Procurou o INSS para fazer a devida transferência, mas ainda não conseguiu, pois há forte oposição dos servidores que pressionam os Vereadores a não votar o PL de extinção do IPREM com sua passagem ao regime geral: alegam sérios prejuízos”.

Alegou que há notícias de que o Atuário pretende elevar a alíquota a 32%, tornando o sistema inviável.

Anotou a necessidade de que seja realizada uma auditoria junto ao IPREM, a fim de fazer as verificações necessárias quanto aos pagamentos e arrecadações do Órgão.

Disse que o IPREM é uma autarquia e, nessa condição, não aceita qualquer interferência.

Acredita que deva haver uma interferência desta Corte, sem a qual, nada de positivo poderá ser feito.

Invocou que a atual Administração seja a única a levar a sério os problemas da Autarquia, efetuando todos os recolhimentos possíveis, corrigindo situações de Gestões passadas, as quais não teriam feito recolhimentos de forma correta, nem sido aferido o problema das reservas matemáticas – fixadas em 4%.

Anotou que nem mesmo o parcelamento celebrado foi honrado pela outra Administração.

Considerou, assim, que uma auditoria especial junto ao IPREM se mostra extremamente necessária e inadiável.

Quanto ao ensino, disse que embora não seja objeto de mácula no parecer emitido, disse que são os próprios sistemas que induzem as partes a equívocos; que os dados gerais do Município correspondem ao Censo de 2009, sendo que 2012 estava defasado.

Consignou que o número de alunos foi baseado em dados do SIAP, preenchidos pelo setor contábil; contudo, que os corretos são as informações do EDUCACENSO, que refletem a real situação do Município no que se refere às crianças que devem frequentar o fundamental.

Enfim, pediu pela reforma da r. decisão combatida, agora pela emissão de parecer favorável às contas.



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



A pedido do d. MPC, após avaliar os termos do apelo interposto, a Assessoria Técnica consignou que a Origem não trouxe argumento capaz de modificar o juízo negativo emitido.

Relembrou que a Prefeitura compensou valores das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (R\$ 37.500,00), operação que não foi homologada pela Receita Federal; e, também, que não foram recolhidas ao Instituto de Previdência local as contribuições relativas aos meses de fevereiro, março, maio, julho, agosto, setembro e outubro/12 (valores parciais das contribuições patronais) e novembro, dezembro e 13º salário (valores integrais das contribuições patronais), as quais foram objeto de parcelamento em 28.12.12, no valor de R\$ 572.233,46.

Consignou a ATJ que não cuidou a Municipalidade de demonstrar a regularidade de seus procedimentos, qual seja a boa ordem da compensação previdenciária ou o devido recolhimento dos encargos no exercício devido, requisito considerado indispensável para regularidade das contas.

Sobre o tema a ATJ fez lembrança às decisões proferidas nos autos do TC-1486/026/11³ e TC-2637/026/10⁴

³ **TC-1486/026/11 – PM Campina do Monte Alegre – exercício 2011 – Relatora Cristiana de Castro Moraes – posição atualizada: E. Tribunal Pleno em Sessão de 27.08.14 – trecho de interesse do r. voto proferido:**

"Finalmente, também subsistente a questão relativa à compensação financeira com encargos devidos ao INSS.

Situações semelhantes vêm sendo enfrentadas nesta E.Corte, sobretudo no exercício sob exame, e tenho convicção de que a operação deveria ter sido respaldada em autorização administrativa ou judicial para ser realizada.

Lembro que a fiscalização registrou a existência de 03 (três) Autos de Infração – AI, lavrados em desfavor da Prefeitura, certo que no AI nº 510173969 (R\$ 642.673,18) estão incluídas as glosas das compensações feitas decorrentes da contratação destacada; e, na AI nº 510173977 (R\$ 1.035.224,33) incluídas as multas impostas pelo Órgão Fiscalizador.

Aliás, não foi apresentado o memorial de cálculo a respeito dos valores compensados e, revendo os termos da defesa prévia ofertada, vê-se que a discussão incorreu sobre quantias pagas sobre os subsídios dos agentes políticos, sobre o terço de férias, horas-extras e salário maternidade.

Aqui, pode ser observado que, a exceção dos subsídios pagos em razão dos agentes políticos – limitados ao período de validade da norma, que posteriormente foi declarada inconstitucional pelo E.STF, as demais verbas são controversas quanto à sua natureza remuneratória³.

E, portanto, não há certeza sobre a futura homologação dos atos praticados; aliás, a própria Recorrente admitiu, em suas razões de recurso, que "...o auditor da SRF concordou com vários créditos aproveitados, somente discordando com o seu valor".

Desse modo, a matéria é controversa e a Administração deveria ter se resguardado, a fim de que não incorresse em constituição de dívida ou mesmo em desequilíbrio fiscal.

Aliás, não foi apresentado Anexo de Riscos Fiscais abarcando a operação, de modo que fossem estabelecidas as medidas necessárias ao impacto orçamentário-financeiro da manutenção da autuação fiscal.

Nem se pode aceitar que a dívida que vier a ser constituída por eventual autuação seja de pouca monta ou de pequena força, porque colide com os princípios estabelecidos pela Lei Fiscal, quais sejam o planejamento e a transparência, notadamente pelo equilíbrio entre receitas e despesas, além de amortização de dívidas já constituídas.

Considero que dívidas de longo prazo decorrentes de parcelamento de encargos sociais – sobretudo em situações onde houve excesso de arrecadação orçamentária e aumento da receita corrente líquida (15,60%)³ – ao contrário de dívidas decorrentes de investimentos, em nada contribuem para o desenvolvimento da Comuna.

Ainda sobre o tema, delicado que é, alteração junto ao Código Tributário Nacional vedou que a compensação mediante aproveitamento de tributo – objeto de contestação judicial – seja realizada antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial. (Artigo incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

Portanto, a rigor, a Municipalidade não detinha o favor judicial ou autorização administrativa do Órgão Federal interessado para proceder a compensação mencionada durante o exercício em exame.

E, se a norma tributária impõe cautela quando a decisão judicial não for definitiva, muito mais se exige quando não respaldada em autorização judicial ou administrativa do Órgão interessado.

⁴ **TC-2637/026/10 – PM Embu Guacu – exercício 2010 – Relator Dimas Eduardo Ramalho – posição atualizada: E. Tribunal Pleno em Sessão de 14.08.13 – trecho de interesse do r. voto proferido:**

"Com efeito. Temerário às finanças municipais o procedimento administrativo apontado pela Fiscalização desta Corte de Contas em que, ao efetuar os correspondentes recolhimentos do INSS, a Prefeitura compensara o montante de R\$8.720.000,00, sem demonstrar a composição, a validade e a origem dos aludidos créditos.

Como salientou SDG, carece de fundamentação o reenquadramento obtido pelo escritório de advocacia ao argumento de que o município tem como atividade preponderante a educação, daí se reduzindo,consequentemente, a alíquota de grau de risco, de 2% para 1%.

Principalmente porque a Secretaria da Receita Federal do Brasil, mediante Instrução Normativa n. 1080/2010, expressamente estabeleceu que a Prefeitura enquadrar-se-á na respectiva atividade. Esse o critério objetivo fixado pela Instrução.

Vale dizer, conforme comprovante (fls. 269) de inscrição e da situação cadastral, perante a Fazenda Federal, da Prefeitura de Embu-Guaçu, o código e descrição da sua atividade econômica principal é 84.11-6-00-Administração pública em geral, cujo grau de risco previsto no Anexo V, do Decreto n. 3.048/99 (fls. 270/271) é de 2% (dois por cento). Esse o enquadramento da Receita Federal às Prefeituras: Administração Pública Geral, e não o reenquadramento feito pelo escritório de advocacia considerando a educação como atividade preponderante da Prefeitura. Aliás, como lembrou a SDG, a manutenção do enquadramento normatizado pela Receita Federal "implicará em pagamento com juros, multa e correção dos encargos que, por conta própria, foram abatidos das contribuições devidas ao INSS".

Ademais, ainda não foi trazida aos autos documentação apta a evidenciar, ao menos, as medidas que levaram à apuração dos valores compensados.

A propósito, o douto Ministério Público de Contas ponderou também que "ainda que a apuração final da regularidade da compensação efetivada seja de competência da Receita Federal do Brasil, tem-se que, considerando as notificações expedidas por essa Corte, caberia à Origem providenciar os documentos que levaram ao montante compensado, a fim de que evidencie o cuidado na gestão pública dos tributos devidos pela municipalidade à União. (...) caberia ao município o ônus de demonstrar o iter percorrido para apuração dos valores compensados, visando, justamente, a demonstrar a essa Casa incumbida constitucionalmente da atividade de Controle Externo da Administração Pública a regularidade dos procedimentos adotados".



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



Sendo assim, o setor de ATJ considerou que não é possível avaliar os procedimentos adotados pela Origem.

Quanto às despesas com publicidade, a ATJ anotou que não foram apresentados argumentos capazes de demonstrar que o material impugnado tenha sido neutro à promoção pessoal ou ao cumprimento da legalidade, conforme reclamado no r. voto combatido.

Sendo assim, o setor responsável da Assessoria Técnica opinou pelo não provimento do apelo (fls. 418/423).

A i. Chefia de ATJ acompanhou seu predecessor, também opinando pelo não provimento do recurso, mantendo-se, inclusive, as recomendações e determinações previstas (fl. 424).

O d. MPC afirmou que não há como acolher a pretensão de modificação da decisão guerreada; isso porque, a alegação de que o Prefeito foi convencido de que teria benefícios significativos com as compensações não pode ser tomado em favor da Prefeitura, porquanto os atos não foram homologados pela Receita Federal ou decisão judicial transitada em julgado.

Ainda para o d. *parquet* de Contas, foi anotado que melhor sorte não assiste às razões quanto à impugnação dos gastos com publicidade, porque o Recorrente apenas repisa os argumentos apresentados em sua peça defensiva.

Nesse sentido, o d. Órgão Ministerial de Contas opinou pelo não provimento do apelo (fls. 425/426).

Chamada a manifestar-se, a SDG disse que a compensação das contribuições devidas ao INSS, sem decisão judicial transitada em julgado ou administrativa da Receita Federal, prejudicam o Município, na medida em que o expõe ao aumento da dívida de curto e longo prazo, em função do não recolhimento das contribuições, ficando sujeita a multas e demais encargos decorrentes, além de infringir ao art. 170-A do CTN.

Mencionou a SDG que a ausência de contribuições ao regime próprio enseja o parecer desfavorável.

Ainda, que o acordo celebrado em 28.12.12 não elide o desacerto, uma vez que o pagamento ocorrerá fora do exercício de quitação, prejudicando pagamentos futuros aos beneficiários, também aumentando a dívida municipal.



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



Lembrou a SDG que a fiscalização noticiou a existência de 03 termos de parcelamento, comprovando prática reiterada.

Avaliou a SDG que, acaso o Executivo houvesse procedido os devidos recolhimentos ao INSS e RPPS, seu superávit de 6,32% - R\$ 612.797,39, seria modificado a 0,03%, equivalente a meros R\$ 3.063,92.

A SDG considerou, ainda, que foram empenhados R\$ 30 mil em 2012, ou seja, 40% a mais que a média referente aos 03 últimos exercícios, certo que os documentos enviados não solvem o desacerto, na medida em que não se fizeram acompanhar de demonstração de ausência de promoção pessoal ou da gestão.

Disse que o histórico dos empenhos é vago, inviabilizando a aferição do cumprimento ou não do art. 73, VII, da Lei 9504/97.

Enfim, a SDG manifestou-se pelo não provimento do apelo (fls. 428/430).

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: 05.11.14 **Item nº: 025**

Processo: TC-1629/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES

Responsável: Nilza Bozeli Cesare – Prefeito Municipal à época

Período: 01.01 a 31.12.12

Assunto: Contas anuais do exercício de 2012

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Autoridade: Nilza Bozeli Cesare – atual Prefeita Municipal

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, uma vez que foi formulado por meio de instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 06.08.14 e apelo protocolado em 04.09.14*).

No mérito,

Não há como acolher as razões de recurso interpostas pelo Recorrente.

a) Conforme se observa na instrução dos autos, não houve adequado recolhimento dos encargos sociais em favor ao RGPS, bem como ao Regime Próprio.

É evidente que os argumentos apresentados sobre esse ponto são insuficientes ao convencimento de acerto das situações destacadas.



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



Assim, no caso dos valores devidos ao INSS, a Origem procedeu compensações de valores, que atingiram R\$ 37.500,00, sem homologação do Órgão Federal ou mesmo de decisão judicial transitada em julgado em favor de seus interesses.

Sobre a contribuição devida ao Instituto de Previdência Municipal de São João das Duas Pontes - IPREM, conforme já destacado, a Administração procedeu tão somente o recolhimento parcial dos valores pertinentes às competências dos meses de fevereiro, março, maio, junho, julho, agosto, setembro e outubro/12; e nos meses de novembro, dezembro e 13º salário houve integral a falta de recolhimento, de tudo dando origem ao parcelamento firmado em 28.12.12, no valor de R\$ 572.233,46.

A fiscalização frisou que o Município possui 03 (três) instrumentos de parcelamento de débitos junto ao RPPS, somando R\$ 700.060,45; e, ainda, que o déficit técnico da Autarquia Previdenciária vem crescendo ao longo dos anos, alcançando a importância de R\$ 17.049.646,98.

Avalio que os valores envolvidos são expressivos - R\$ 609.733,46 (R\$ 572.233,46 + R\$ 37.500,00), representando 15,67% de toda a despesa com pessoal no período (R\$ 3.889.437,37), bem como, 6,42% de toda a receita corrente líquida do exercício (R\$ 9.491.907,79).

Os quadros elaborados pela fiscalização indicaram que o resultado da execução orçamentária no período apresentou um superávit de R\$ 6.866.657,78 e o saldo financeiro de R\$ 3.344.867,97.

Portanto, é evidente que o valor envolvido coloca em xeque os demonstrativos apresentados, posto que possui direta relação com os resultados da execução orçamentária, execução financeira, gastos com pessoal, além de outros índices porventura relevantes na análise das contas.

Mas o centro da rejeição das contas em apreço refere-se à adoção da medida de compensação de créditos sem que houvesse homologação administrativa da medida pelo Órgão Federal responsável e, com bastante ênfase, a falta de recolhimento dos encargos em favor da Previdência local.

Relembro que o tema vem sendo enfrentando na Casa, porque os Municípios têm buscado nos recursos orçamentários já destinados ao pagamento dos encargos sociais, a solução para eventual deficiência de caixa ou mesmo sobra de receitas para emprego em despesas diversas, seja pela compensação ou pela simples falta de recolhimento das competências devidas em favor do RGPS (INSS) ou do RPPS – quando existente.



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



Aqui ocorreram as duas situações.

Assim, a Administração deixou de cumprir obrigação imposta pela lei tributária e em prejuízo ao sistema local e nacional de arrecadação de recursos tendentes à seguridade social.

Por outro lado, as ações/medidas adotadas afetaram o descumprimento de regra específica da Lei Fiscal, na medida em que a Origem deveria ter se socorrido do contingenciamento das despesas antes definidas na LDO, acaso houvesse frustração no ingresso das receitas previstas e possibilidade de desequilíbrio fiscal.

Ou seja, a Lei Fiscal não atribui liberdade ao Administrador para cortar despesas discricionariamente, menos ainda aquelas de natureza legal.

Não se aproveita à Origem e à análise destas contas, a celebração do termo de parcelamento dos débitos, porque a medida ampliou o prazo de pagamento de despesa devida dentro do exercício, com reflexos na execução orçamentária e financeira dos próximos exercícios.

Ao contrário, o que se deseja é que haja o cumprimento de uma interpretação sistemática das regras que regem os institutos com aquelas específicas à Administração Pública, especialmente de natureza fiscal, as quais impõe a necessidade de maior cautela e planejamento.

Sendo assim, os atos praticados expuseram a Administração às sanções correspondentes ao não adimplemento da obrigação legal e importaram no endividamento do Município, determinando que nos próximos períodos seja reservada parcela orçamentária e financeira suficiente para quitação de despesas que deveriam ter sido quitadas nos presentes.

Bem por isso, em não havendo homologação dos atos praticados – aqui referindo-se à parcela devida ao INSS, é claro que a medida antecipada da compensação também importará na criação de dívidas de curto e longo prazo – somados aos encargos decorrentes do ato unilateral, sem respaldo em decisão administrativa favorável ou decisão judicial concedendo a tutela.

Relembro ainda, que alteração junto ao Código Tributário Nacional vedou que fosse operada mediante aproveitamento de tributo – objeto de contestação judicial - realizada antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.

Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial. [\(Artigo incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001\)](#)



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



Destarte, se a norma específica determinou prudência para a realização da operação em processos judiciais não findos, muito mais ainda haveria de ter quando a Administração não conta com autorização judicial e nem mesmo administrativa nesse sentido.

Aliás, nem se apresentou o anexo de riscos fiscais da LDO, mecanismo próprio de indicação das informações acerca das providências a serem adotadas, acaso se concretizem as situações aqui destacadas, em prejuízo ao equilíbrio das finanças, bem como aos investimentos e às despesas cotidianas da Administração nos próximos exercícios.

Assim, considero que as medidas adotadas vêm de encontro aos princípios fiscais, notadamente o planejamento, equilíbrio entre receitas e despesas, redução de dívidas e não incidência em risco fiscal que possa afetar ou comprometer os orçamentos futuros.

b) Quanto às despesas com publicidade no período, nos termos do quadro formulado pela fiscalização, ditos gastos superaram a média dos últimos 03 (três) exercícios.

Publicidade em ano eleitoral				
Exercício de:	2009	2010	2011	2012
Despesas	19.846,84	24.052,00	21.362,52	30.011,94
Média apurada entre três exercícios anteriores				21.753,79
Parâmetro para comparação despesas de 2012				21.362,52
Despesas do exercício foram superiores ao parâmetro adotado em:				8.649,42

Aqui considero que a mácula possa ser revista, uma vez que, a princípio, a inspeção não indicou com precisão despesa com manifesto patrocínio da Administração e/ou da Autoridade.

Digo isso porque a finalidade da norma eleitoral é inibir gastos que produzam o desnivelamento entre candidatos predispostos ao certame; jamais em relação às despesas de natureza legal, a exemplo da publicação dos demonstrativos fiscais, extratos de contratos, editais, normativas e etc.

Ademais, outros fatores também devem ser levados em consideração, a exemplo de que as despesas dos demais exercícios, especialmente os mais longínquos deveriam ser atualizadas no padrão monetário atual; e, bem por isso, a diferença constatada não chega a ser de grande monta – R\$ 8.649,42.

E, entre os empenhos apresentado, há relação indicando que somente à Imprensa Oficial, foram destinados R\$ 7.625,66, valor muito próximo daquele reclamado como acima da média do período examinado.

Nesse tocante, avalio ser possível excluir dos motivos da rejeição das contas, o aumento das despesas com publicidade em ano eleitoral.



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



Assim, diante dos elementos constantes nos autos e, entendendo que as razões interpostas não conduziram à reversão do juízo emitido, **voto pelo não provimento do Pedido de Reexame**, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, com suas recomendações e determinações; excluindo, no entanto, dos fundamentos do parecer desfavorável, a questão relativa à elevação das despesas com publicidade em ano eleitoral.

É como voto.

GCCCM/25