



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 05.11.14

ITEM Nº 026

TC-002035/026/12

Município: Iaras.

Prefeito(s): Paulo Sérgio de Moraes.

Exercício: 2012.

Requerente(s): Paulo Sérgio de Moraes - Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 24-06-14, publicado no D.O.E. de 17-07-14.

Advogado(s): José Antonio Gomes Ignácio Júnior.

Acompanha(m): TC-002035/126/12.

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pelo Sr. Paulo Sérgio Moraes, na qualidade de ex-Prefeito da Municipalidade de Iaras e responsável pelas contas do exercício de 2012, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 24.06.14¹, 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 ao INSS no período, por conta de compensação financeira.

Nesse sentido, o r. voto proferido indicou que:

“Sobre a falta de regular recolhimento das parcelas devidas ao INSS, pondero que a 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, ou mesmo, como é o caso presente, 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 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, nem seria esse o caso, uma vez que, conforme já relatado, o período experimentou forte superávit de arrecadação (46,28%) e, bem assim, na receita corrente líquida (16,86%).

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, a rigor, 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.

A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 17.07.14 (fls. 118/139) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 13.08.14 (fls. 140/164 e documentos que seguem).

Em síntese das razões apresentadas, disse que a análise das contas perdeu seu aspecto global, para se pinçar um ponto, que isoladamente, serviu para a sua rejeição.

Nesse sentido, fez lembrar os pontos positivos alcançados no período, notadamente nos índices de investimento no ensino, saúde e gastos com pessoal, entre outros.



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



Também fez considerações sobre a educação, quanto às informações referentes ao número de jovens com idade entre 0 e 14 anos e atendimento no setor da saúde, anotando que os números do Município sofrem influência direta da distribuição de pessoas assentadas e acampadas, famílias relacionadas ao MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

Abordou questões afetas à execução orçamentária, registrando que o Município respeitou todos os requisitos de elaboração; que o excesso de arrecadação se deu pela assinatura de convênios; que os créditos especiais foram abertos através de leis específicas; que a indicação de déficit da execução orçamentária – por conta de ajustes da fiscalização - foi equivocada, porquanto movimentos financeiros de caixa completam as partidas dobradas da regra contábil; enfim, realçou aqui, que o instituto da compensação não altera o resultado orçamentário, financeiro e patrimonial e, desse modo, o Município teria apresentado um superávit de 1,27%.

Alegou que todas as divulgações da Municipalidade são realizadas no portal oficial de Iaras, onde são lançadas as informações fiscais respectivas.

Especificamente sobre a compensação financeira realizada, lembrou que a inspeção excluiu o valor de R\$ 576.774,35 da receita orçamentária, por considerar a operação indevida.

No entanto, afirmou que a compensação é um instituto originário do direito privado, que vem sendo utilizado no direito público para facilitar o aproveitamento de créditos tributários.

Disse que a realização do encontro de contas entre débitos e créditos não é tão simples quanto aparenta, especialmente nas hipóteses de créditos tributários oriundos de decisão judicial; isso *“porque a Receita Federal só aceita que o mencionado abatimento seja feito se o processo houver transitado em julgado”*.

Alegou que esta Corte *“julgou”* que as compensações previdenciárias relativas às competências de 08/12 a 12/12 estavam a menor, ferindo diretamente o art. 170-A do CTN.

Sobre a questão, disse que há um grande impasse doutrinário e jurisprudencial da divergência sobre dita norma, em face do art. 66 da Lei 8383/91², que regulamenta a sistemática da compensação.

Afirmou que da leitura do CTN, a compensação administrativa ficou condicionada à existência de crédito líquido e certo, consubstanciado no trânsito em julgado; e, que não se pode confundir a

² Lei 8383/91, de 30.12.91 – Institui a Unidade Fiscal de Referência, altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.

Art. 66. Nos casos de pagamento indevido ou a maior de tributos, contribuições federais, inclusive previdenciárias, e receitas patrimoniais, mesmo quando resultante de reforma, anulação, revogação ou rescisão de decisão condenatória, o contribuinte poderá efetuar a compensação desse valor no recolhimento de importância correspondente a período subsequente. (Redação dada pela Lei nº 9.069, de 29.6.1995) (Vide Lei nº 9.250, de 1995)



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



compensação prevista no art. 66 da Lei 8383/91 com a compensação estabelecida no estatuto tributário.

Assegura que o art. 66 da Lei 8383/91 autoriza a compensação independentemente do crédito ser líquido e certo, haja vista que na modalidade de lançamento por homologação, o contribuinte apura por conta e risco o valor a ser recolhido, bem como verifica qual é o montante a ser restituído mediante abatimento entre crédito, cabendo à Administração da Secretaria da Receita analisar se o procedimento compensatório fora efetuado corretamente ou não.

Avaliou que a compensação tem como principal característica estar incluída entre uma das causas de extinção do crédito tributário, de sorte que na hipótese de lançamento tributário por homologação, a sua extinção não ocorre de imediato, ficando condicionada a um encontro de contas pelo Fisco.

Informou que, no caso de não homologação da operação, as consequências estão previstas na Instrução Normativa 201, artigos 22 e 23; e, que tal dispositivo somente se aplica quando o débito objeto da compensação tiver sido constituído pelo lançamento ou quando se tratar de crédito tributário confessado pelo sujeito passivo.

Propôs, assim, que em sentido contrário à decisão combatida, não podem ser tidas como indevidas as compensações realizadas.

Anotou que a decisão proferida nesta Corte foi equivocadas, quando aplica ao caso a previsão do art. 170-A do CTN, pois a subsunção ocorre com o art. 66 da Lei 8383/91, motivo pelo qual deve ser reformada.

Enfim, pediu pela prolação de nova decisão, agora aprovando as contas do exercício.

A pedido do d. MPC, após avaliar os termos do apelo interposto, a Assessoria Técnica consignou que as alegações de cunho tributário oferecidas no apelo sobre o procedimento de compensação previdenciária não modificam a situação retratada no r. voto proferido.

Estabeleceu a ATJ que esta Corte enfoca matérias de ordem econômico e financeira.

Atestou a ATJ que, conforme se verifica dos autos, a Municipalidade não cuidou de demonstrar a anuência da Receita ou do Poder Judiciário, requisito considerado indispensável para comprovar a efetiva compensação previdenciária.



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



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

Sendo assim, o setor de ATJ considerou que a Origem não demonstrou a regularidade da compensação previdenciária em questão e, portanto, o efetivo cumprimento das obrigações relativas aos encargos sociais, concluindo que não merece reforma o r. parecer combatido (fls. 213/220).

A i. Chefia de ATJ acompanhou seu predecessor, também opinando pelo não provimento do recurso, mantendo-se, inclusive, as recomendações e determinações previstas (fl. 221).

O d. MPC afirmou que não há como acolher a pretensão de modificação da decisão guerreada.

Ainda no d. *parquet* de Contas, foi anotado que, ao contrário do que intenta demonstrar o Recorrente, o Tribunal ao reprovar o procedimento utilizados pela Prefeitura para efetuar compensações previdenciárias unilaterais, não usurpar competência da Secretaria da Receita Federal.

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%)² – 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 Guaçu – 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 normalizado 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



Disse que, de fato, esta Corte não adentrou na discussão da existência ou não de créditos a compensar: o que se verificou e reprimiu foi o pagamento incompleto e fora das prescrições legais e administrativas de encargos sociais, matéria de nítido impacto nas contas municipais e de clara competência de apuração dos Tribunais de Contas.

Avaliou que, no caso, restou bem exposto que não fora demonstrada a anuência do Judiciário, com trânsito em julgado, das compensações discutidas, como exige o art. 170-A do Código Tributário Nacional.

Ademais, anotou que o Órgão Ministerial de Contas já havia requerido o imediato envio de ofício à Receita, noticiando a prática da compensação não homologada de créditos, a fim de que aquele Órgão pudesse tomar tempestivamente as medidas de sua alçada.

Enfim, o d. MPC filiou-se ao posicionamento da Assessoria Técnica, a qual bem analisou a matéria; e, desta feita, opinou pelo não provimento do apelo (fls. 222/225).

Chamada a manifestar-se, a SDG disse que inúmeras contas têm sido rejeitadas única e exclusivamente pela irregularidade aqui apresentada, que implica na ausência de recolhimento ao INSS.

Avaliou que a legislação sobre o assunto é pacífica quanto à sua proibição, dada a promulgação do art. 170-A do CTN, que proíbe o instituto da compensação sem decisão judicial transitada em julgado ou anuência da Receita.

Disse que, ao contrário do alegado pelo Recorrente, é exatamente tal comando que vem balizando as inúmeras decretações de irregularidade de contas nesta Corte, haja vista constituir-se em ato unilateral, expondo a Administração à restituição da quantia compensada, com os ônus devidos.

Realçou a SDG que a Prefeitura compensou R\$ 576.774,35, sem que demonstrasse a composição, validade e origem dos aludidos créditos, não trazendo nesta fase, documentação apta a evidenciar as medidas que levaram à apuração dos valores compensados.

Também não apresentou Anexo de Riscos Fiscais da LDO, constando a realização de tal operação e indicando de que seriam estabelecidas as medidas necessárias para cálculo do impacto orçamentário-financeiro de eventual autuação fiscal.

Disse também, que chama a atenção o fato de que a Administração tenha contado com assessoria de terceiros para realizar a operação; disso lembrou do Comunicado SDG 31/13, proibindo uma série de contratações do tipo.



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



Trouxe à colação excerto do voto proferido nos autos do TC-1380/026/11, em Sessão Plenária de 12.03.14, sob minha Relatoria:

“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”.

E, do mesmo modo, invocou decisão proferida nos autos do TC-880/002/11, Sessão de 17.09.13, da E. Primeira Câmara, sob relatoria do e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho:

“2.1. Registra-se, inicialmente que a contratação indiscriminada de escritórios e consultorias para assessoramento administrativo e judicial, mormente em questões tributárias, vem sendo desaconselhada de forma cada vez mais restritiva pelas Cortes de Contas de todo o país, por constituir iniciativa que destoia do princípio da razoabilidade, extrapolando os limites da discricionariedade do agente político ao terceirizar a advocacia pública e contrapor os interesses das esferas administrativas do Estado, que deveriam ser comuns e compartilhados.

2.2. Neste contexto, o presente caso é exemplar, em face, principalmente da atuação específica da contratada, que, nos últimos 05 exercícios fiscais, celebrou 174 ajustes com prefeituras do interior, a maioria mediante dispensa de licitação, proporcionando-lhe uma receita expressiva de R\$ 49.667.470,91. Estes números, cifras e a relação de contratos podem ser aferidos no Relatório de Atividades AUDESP nº 03/13, que se anexa ao presente feito.

2.3. Quanto ao caso em tela, são diversas as máculas que contaminam a contratação de serviços voltados à recuperação de débitos previdenciários, decorrentes do recolhimento de contribuições relativas ao “RAT – Rateio de Acidente de Trabalho”.

2.4. O RAT, previsto no inciso II do artigo 22 da Lei nº 8.212/91 consiste em percentual de risco da atividade econômica, com base no qual é lançada a contribuição para financiar os benefícios previdenciários decorrentes de incapacidade laboral. A alíquota desta contribuição é de 1% se a atividade é de risco mínimo; 2% se de risco médio, e de 3% se de risco grave. Os percentuais incidem sobre o total da remuneração paga, devida ou creditada a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos.

*2.5. A aplicabilidade dessa legislação, bem como do conjunto de normas que regulamenta a Seguridade Social é recorrente na Administração Pública. Portanto, os serviços contratados são típicos de rotina ordinária, denotando, de plano, a desnecessidade de contratação de terceiros para a realização de tarefas próprias do cotidiano da Administração. Bastaria orientar os servidores do setor competente a aplicarem a citada legislação e a observarem o Decreto Federal nº 3.048/99, disponibilizados, inclusive, por meios eletrônicos, vez que já detêm toda documentação e dados necessários para pleitear a compensação, **quando cabível**.*

2.6. Destarte, essa falha, por si só, é bastante para cancelar o juízo negativo da matéria.

*A propósito, não é demais lembrar que em 2012, “a Receita Federal do Brasil (RFB), o Grupo Especial de Trabalho investigativo do Ministério Público do Estado do Espírito Santo – GETI, o Ministério Público de Contas/ES e a Polícia Militar/ES realizaram [...] a **Operação CAMARO** (grifo original), cujo objetivo foi combater organização criminosas responsável por fraudes em licitações, corrupção de servidores públicos, desvio de recursos e compensações fraudulentas de tributos. [...]”. O trabalho, que durou cerca de um ano, foi desenvolvido a partir da constatação de que uma suposta associação sem fins lucrativos estaria prestando assessoria tributária a diversos municípios do Espírito Santo. Os contratos estariam sendo firmados por meio de processos licitatórios fraudulentos e previam a prestação de serviços, **visando à recuperação de créditos decorrentes de contribuições previdenciárias supostamente indevidas, recolhidas pelos municípios. Por tal assessoria, era cobrado um percentual sobre o crédito recuperado (compensado),***



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



*que variava entre 15% e 20% (grifei). [...] Ao fiscalizar algumas dessas prefeituras, os auditores da Receita Federal verificaram que **a maior parte desses valores haviam sido recolhidos corretamente e não eram, portanto, passíveis de recuperação pelos municípios**. Somente em duas prefeituras do Espírito Santo, os autos de infração lavrados somaram mais de R\$10 milhões (dez milhões). No entanto, a empresa de consultoria já havia recebido das prefeituras os percentuais pactuados, uma vez que tais pagamentos eram efetuados mensalmente, logo após as compensações”.*

(fls. 227/230).

Enfim, a SDG manifestou-se pelo não provimento do apelo

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:** 026

Processo: TC-2035/026/12

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE IARAS

Responsável: Paulo Sérgio de Moraes - Prefeito Municipal à época

Assunto: Contas anuais do exercício de 2012

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Autoridade: Francisco Pinto de Souza – atual Prefeito Municipal

Procurador: José Antonio Gomes Ignácio Júnior – OAB/SP 119.663

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 17.07.14 e apelo protocolado em 13.08.14*).

No mérito,

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

Conforme se observa na instrução dos autos, não houve adequado recolhimento dos encargos sociais em favor ao RGPS.

No caso, sobre os valores devidos ao INSS, a Origem procedeu compensações que atingiram R\$ 576.774,35, sem homologação do Órgão Federal ou mesmo de decisão judicial transitada em julgado em favor de seus interesses.



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



Avalio que o montante envolvido é expressivo, representando 7,06% de toda a despesa com pessoal no período (R\$ 8.169.108,64), bem como, 3,43% da receita corrente líquida do exercício (R\$ 16.794.675,75 - ajustada).

Considero que a soma estabelecida 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.

Também é evidente que os argumentos apresentados sobre o ponto são insuficientes ao convencimento de acerto da situação realçada, porque centrados na tentativa de desnaturar a incidência do art. 170-A do CTN sobre a operação.

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. [\(Artigo incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001\)](#)

Ao contrário, penso que não se prestam argumentos de que dita norma não incidiria sobre o tributo em debate; ademais, essa regra – introduzida pela LC 104/01, é posterior àquelas mencionadas pelo Recorrente (Lei 8383/91).

Destarte, penso que não havendo conflito de normas, porque não revelada especialidade ou hierarquia no normativo invocado (art. 66 da Lei 8383/91), a interpretação que se extrai do ordenamento deve ser sistêmica e harmônica, sobretudo, sem deixar de se respeitar os conceitos referidos na regra mais nova⁵.

Portanto, não se nega o direito à compensação; contudo, que seja precedida de absoluta certeza quanto à sua extensão, pela definição precisa das verbas envolvidas, e do exato valor porventura passível da operação, o que somente poderia ser obtido pela homologação do Órgão Federal ou por decisão judicial transitada em julgado, prévias à operação aqui consumada.

O próprio Recorrente afirma que há divisão doutrinária e jurisprudencial sobre o tema; e, sobretudo, anotou que “a Receita Federal só aceita que o mencionado abatimento seja feito se o processo houver transitado em julgado”.

Disso, nem foram trazidas informações de que o Recorrente tenha obtido êxito, por meio de decisão judicial – foro adequado à discussão sobre a não incidência da regra destacada, a fim de fazer prevalecer a tese aqui

⁵ **Lei de Introdução ao Código Civil**

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. [\(Vide Lei nº 3.991, de 1961\)](#) [\(Vide Lei nº 5.144, de 1966\)](#)

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.



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



defendida de afastamento do art. 170-A do CTN sobre as compensações realizadas nos créditos previdenciários.

Portanto, o apelo fortalece a ideia de que a operação não contou com lastro nos ideais fiscais, quais sejam, equilíbrio entre receitas e despesas e amortização de dívidas, pelo cumprimento dos princípios do planejamento e transparência.

Destarte, considero que, se a regra tributária 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.

Relembro assim, 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.

Ou seja, a questão não é nova e já provocou decisões desfavoráveis no âmbito desta Corte, a exemplo daquelas mencionadas pelos Órgãos Instrutivos, certo que a Administração deixou de cumprir obrigação imposta pela lei tributária, em prejuízo ao sistema nacional de arrecadação de recursos tendentes à seguridade social, bem como, ao próprio equilíbrio fiscal.

Digo isso, também, porque 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.

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 importam no endividamento do Município – até que se defina qual é o valor passível de compensação – se é que realmente ocorreram pagamentos indevidos anteriormente.



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



Bem por isso, em não havendo homologação dos atos praticados, 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.

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.

Desse modo, 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.

Diante de todo o exposto, avaliando os 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.

É como voto.

GCCCM/25