



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



23-11-16

SEB

=====

80 TC-001682/026/13

Município: Sabino.

Prefeitos: Carlos Eduardo Cruz Bergamaschi, Vagner Alexandre Dantas Ávila e Pedro de Paula.

Exercício: 2013.

Requerente: Prefeitura Municipal de Sabino - Pedro de Paula - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 27-10-15, publicado no D.O.E. de 01-12-15.

Advogados: Neusa Maria Gavirate (OAB/SP nº64.868) e outros.

Acompanha: TC-001682/126/13 e Expedientes: TC-001148/001/15 e TC-003491/026/14.

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **PEDRO DE PAULA, PREFEITO**, contra o v. acórdão da C. Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SABINO**, relativas ao exercício de 2013.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) O descumprimento do disposto no artigo 21, *caput*, c.c. o § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07, uma vez que a aplicação com os recursos do FUNDEB correspondeu a apenas 88,66%;

b) Compensação unilateral das contribuições previdenciárias patronais das competências de janeiro a julho de 2013, totalizando R\$ 1.339.000,00, sem o aval da Receita Federal do Brasil, bem como ausência de recolhimento das competências de agosto a outubro de 2013²;

¹ Prolatado em sessão de 27-10-15, em acolhimento a voto condutor de minha autoria. Também presentes o Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente, e o Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman.

² Foram realizados termos de Parcelamentos, no entanto, as competências de agosto a outubro de 2013 restaram pendentes de comprovação de recolhimento ou parcelamento em 2013.

Pedido de parcelamento realizado em 29-01-2014, referente às competências de novembro, dezembro e 13º de 2013 - Processo nº 13.829.720024/2014-09 (docs. às fls. 321/324);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



c) Despesas realizadas com os recursos dos Royalties, no valor de R\$ 68.470,14, em descumprimento ao disposto no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89 e;

d) As demais falhas consignadas no relatório da Fiscalização.

1.2 Inconformado, o **Recorrente** (fls. 609/660), em relação à compensação das contribuições previdenciárias realizadas junto à Receita Federal e à glosa da aplicação dos recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 206.814,82 (ausência do recolhimento junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS), procurou demonstrar a regularidade do procedimento adotado, tendo em vista que:

a) a contratação da empresa "Cestrein Consultoria Empresarial Ltda." para a prestação dos serviços de recuperação de contribuições previdenciárias não foi realizada no exercício de 2013 e sim em 20-08-2012 (doc. anexo ao expediente TC-000072/001/16);

b) as compensações previdenciárias (competências de janeiro a julho de 2013) somente ocorreram por conta da contratação então vigente;

c) no exercício de 2012 não houve nenhuma glosa referente ao INSS na aplicação dos recursos do FUNDEB, tanto que esta E. Corte emitiu parecer favorável às contas;

d) este E. Tribunal já firmou entendimento de que a compensação unilateral de contribuições previdenciárias não constitui motivo para a reprovação das contas, a exemplo do decidido nos TC's-001719/026/12 e 001614/026/12³;

e) o Município possui Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias, com validade até 20-03-16, não havendo nenhuma pendência junto ao INSS – Receita Federal, o que também comprova a regularidade do procedimento adotado, em conformidade com as normas vigentes editadas pela Receita Federal do Brasil;

f) após notificação da Receita Federal, foi firmado o

Pedido de Parcelamento realizado em 30-05-2014 referente às competências de março a julho de 2013 - Processo nº 13.829.720155/2014-88 (docs. às fls. 318/320);

³ TC-001719/026/026/12 – Contas da Prefeitura Municipal de Iperó do exercício de 2012, Sessão da Segunda Câmara de 19-08-14, Parecer Favorável, de minha relatoria.

TC-001614/026/026/12 – Contas da Prefeitura Municipal de Sabino do exercício de 2012, Sessão da Segunda Câmara de 09-09-14, Parecer Favorável, de minha relatoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



parcelamento da dívida, sendo pago o valor de R\$ 469.605,35 no exercício (empenho nº 6.216 de 11-12-14, considerando multas e juros de mora conforme ofício da Receita Federal);

g) não procede a glosa realizada pela Fiscalização do valor de R\$ 206.814,82 do FUNDEB, pois o Município utilizou a totalidade dos recursos (100%), conforme documentação anexa; e

h) o montante de R\$ 206.814,82 também foi indevidamente excluído pela Fiscalização dos cálculos da aplicação no ensino (25%).

Quanto aos “Royalties”, enfatizou que os recursos foram aplicados regularmente, em cumprimento ao disposto no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89.

Procurou demonstrar que, de acordo com o Balancete da Receita apurado em 31-12-13⁴ e consultas realizadas nos sites que dispõem sobre os repasses ao Município, os valores transferidos pela União a título de Royalties e os créditos em conta “Bancos” são idênticos aos lançamentos registrados no setor de Tesouraria.

Justificou o referido setor que foi transferido da conta Bancária 73.187-0 o valor de R\$ 43.000,00 para a conta Caixa 111, no entanto, deste valor, R\$ 18.000,00 foi utilizado com os recursos dos Royalties e, em 06-12-2013, a quantia faltante de R\$ 25.000,00 foi

⁴ Balancete da Receita (fls. 635 e 636) apresentado pelo Recorrente, totalizando R\$ 625.739,82:

NÚMERO	ESPECIFICAÇÃO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
01	Cota-Parte da Compensação de Recursos Hídricos	73.187-0	416.803,93
02	Royalties de Itaipu – Outras Transferências de Compensação	73.187-0	92.965,61
03	Cota-parte da Compensação Financeira e Recursos Minerais CFEM	73.187-0	19.120,86
TOTAL DOS RECURSOS HÍDRICOS R\$ 528.890,40			

NÚMERO	ESPECIFICAÇÃO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
04	Cota-Parte Royalties - Compensação Financeira Produção de Petróleo	13.0001-6	9.246,83
TOTAL DOS RECURSOS - PRODUÇÃO DE PETRÓLEO R\$ 9.246,83			

NÚMERO	ESPECIFICAÇÃO	CONTA BANCÁRIA	VALOR (R\$)
05	Cota-Parte Fundo Especial do Petróleo - FEP	73.070-X	87.602,59
TOTAL DOS RECURSOS – FUNDO ESPECIAL DO PETRÓLEO R\$ 87.602,59			



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



devolvida à referida conta, conforme extrato bancário anexo⁵.

Assim, concluiu que não houve nenhuma irregularidade na aplicação dessas receitas, no entanto, a fim de sanar as impropriedades verificadas, relatou ter solicitado ao Setor de Tesouraria para que providenciasse uma conta específica para as transferências dos recursos recebidos a título de Royalties.

Por fim, pleiteou pela reforma da r. decisão e a emissão de novo parecer, agora favorável à aprovação das contas.

1.3 Instado (fl. 661), o **Setor de Cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 662/664) ressaltou que, no tocante à aplicação dos recursos do FUNDEB de 88,66%, correto está o percentual apurado pela Fiscalização, havendo contrariedade ao disposto no artigo 21, *caput*, e § 2º, da Lei federal nº 11.494/07, devido à glosa das despesas com a compensação das contribuições previdenciárias junto à Receita Federal, as quais não foram homologadas pelo referido Órgão.

Anotou que o Recorrente limitou-se apenas a justificar o procedimento, trazendo vários julgados em favor do alegado, motivo pelo qual ratificou o percentual apurado pela Fiscalização.

No entanto, considerou procedente a reinclusão do montante de R\$ 206.814,82, referente às contribuições previdenciárias nos cálculos do ensino (25%), tendo em vista que mencionado valor já havia sido deduzido dos recursos do FUNDEB.

⁵ Conta 73.187-0 – Extrato Bancário (fls. 652 e 653) apresentado pelo Recorrente:

DATA	HISTÓRICO	DÉBITO (R\$)	CRÉDITO (R\$)	CRÉDITO (R\$)
01-01-2013	Saldo de Balanço			30,00
	Receitas no exercício		529.591,02	529.591,02
07-11-2013	Transferências para Caixa, fl. 09	43.000,00		486.591,02
06-12-2013	Retorno para conta, fl. 10		25.000,00	511.591,02
	Despesas no exercício	511.564,56		26,46

Obs.: Diferença de R\$ 18.000,00 entre os valores de transferências e devolvido para a conta.

NÚMERO DO EMPENHO	DESCRIÇÃO	DESPESA	VALOR (R\$)
5974		Gêneros Alimentícios	708,89
5968		Serviços técnicos profissionais	1.620,00
5975		Eventos no Município	16.000,00
	TOTAL		18.328,89
	Recursos Hídricos		18.000,00
	Recursos Próprios		328,89



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Após o ajuste, apurou que o Município aplicou o correspondente a **29,11%** na manutenção e desenvolvimento do ensino, em cumprimento ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

A **Unidade de Economia** (fl. 665), em relação à compensação realizada, constatou nos autos elementos a modificar seu entendimento anterior, tendo em vista que, em agosto de 2013, a Prefeitura foi submetida pela Delegacia da Receita Federal do Brasil de Araçatuba a procedimento fiscalizatório das contribuições previdenciárias, conforme Termos de Constatação e Intimação Fiscal (docs. às fls. 68/92 do Anexo I) e, desta forma, as compensações realizadas nos meses de janeiro de 2010 a julho de 2013 não foram aceitas pela Receita Federal do Brasil.

Assim, uma vez que as providências quanto ao parcelamento do débito ocorreram apenas no exercício de 2014, em descumprimento ao princípio da anualidade das contas, manifestou-se pelo **desprovemento** do pedido de reexame, com a consequente manutenção da r. decisão recorrida.

A **Unidade Jurídica** (fls. 666/669) entendeu que o Recorrente não foi capaz de alterar o juízo desfavorável relativo aos Encargos Sociais, uma vez que acordos de parcelamento da dívida para com a autarquia federal não relevam tal falha, consoante jurisprudência desta E. Corte⁶, pelo contrário, apenas contribuem para um desequilíbrio atuarial, assim como comprometem as finanças do Município, inclusive no longo prazo.

Também considerou inaceitáveis as justificativas acerca da compensação de encargos sem a anuência da Receita Federal ou do Judiciário, com decisão transitada em julgado, tendo em vista, inclusive, as penalidades sofridas pelo Município⁷ e aplicadas pela Receita Federal.

Por fim, ressaltou que as razões apresentadas quanto ao descumprimento do disposto no artigo 21, § 2º, da Lei federal nº 11.494/07 (aplicação dos Recursos do FUNDEB de 88,66%) e aos recursos dos

⁶ TC-002007/026/01 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal da Estância Climática de Santa Rita do Passa Quatro do exercício de 2001, Sessão do Tribunal Pleno de 23-02-2005, Conhecido e Não Provido, Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho.

TC-002559/026/03 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Águas de São Pedro do exercício de 2003, Sessão do Tribunal Pleno de 02-08-2006, Conhecido e Não Provido, Relator Conselheiro Fulvio Julião Biazzi.

⁷ Observou que a Prefeitura pagou multa no valor de R\$ 469.605,35, consoante informa em suas razões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Royalties não foram capazes de alterar a r. decisão originária, motivo pelo qual se manifestou pelo **desprovimento** do pedido de reexame.

A **Chefia** (fl. 670) acompanhou a manifestação de suas Unidades Técnicas pelo **desprovimento** do pedido de reexame, mantendo-se o v. parecer desfavorável às contas em apreço, inclusive as recomendações e determinações previstas (fls. 603/605 e 607).

1.4 De igual modo o **Ministério Público de Contas** (fls. 671/672) opinou pelo **conhecimento** do pedido de reexame e, no mérito, pelo seu **desprovimento**, uma vez que os argumentos do Recorrente não foram aptos a afastar as graves máculas motivadoras da decisão combatida.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 01-12-2015 (fls. 607/608) e o recurso interposto em 27-01-2016 (fls. 609/660).

Considerando os efeitos dos Atos GP nº 02/2015 e 12/2015, que suspenderam o expediente da Casa no período de 17-12-15 a 17-01-16, o recurso é tempestivo.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, **voto pelo conhecimento**.

3. VOTO – MÉRITO

3.1 Inicialmente, no que concerne aos “**Recursos do FUNDEB**”, verifico que a decisão merece reparo.

A Fiscalização apurou que foram investidos **88,66%** após as glosas referentes às contribuições previdenciárias, no montante de R\$ 206.814,82, uma vez que referido valor foi objeto de compensação realizada pelo Município sem o aval da Receita Federal do Brasil e, portanto, não recolhidas no exercício de 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



O Recorrente alegou que os Recursos do FUNDEB foram utilizados em sua totalidade e, para demonstrar a sua regularidade, encartou aos autos Documento Consolidado da Prefeitura denominado “Empenhos Pagos de 01-01-2013 a 31-12-2013” contendo os empenhos pagos até 31 de dezembro de 2013 referentes às contribuições previdenciárias (doc. anexo ao expediente TC-000072/001/16), onerando o Código de Aplicação do FUNDEB 361 e 362, Função Programática 12.361 (Educação Fundamental) e 12.365 (Educação Infantil), Elemento 3.1.90.13.02 (Contribuição Previdenciária – INSS).

Portanto, restou comprovado que o Município empenhou e quitou referido valor no exercício em exame, tendo a aplicação dos Recursos do FUNDEB atingido o percentual de 100%⁸, em cumprimento ao disposto no artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei federal nº 11.494/2007.

Assim, afasto a irregularidade apontada.

3.2 No entanto, subsistem outras graves irregularidades que impedem o beneplácito desta Corte.

Sobre os **encargos sociais**, vale lembrar que a Prefeitura Municipal, no exercício de 2013, mediante orientação de assessoria jurídica contratada⁹ efetuou, unilateralmente, a compensação de créditos relativos às contribuições devidas ao INSS, no montante de R\$ 1.339.000,00, sem que houvesse reconhecimento da obrigação por parte da Receita Federal ou decisão judicial nesse sentido.

⁸ Aplicação dos Recursos do FUNDEB (Quadro, fl. 27):

Transferência de recursos do FUNDEB	R\$ 1.822.843,04	
(+) Rendimento de aplicações	R\$ 1.504,08	
(=) Total de Recursos do FUNDEB	R\$ 1.824.347,12	100%
Despesas com Magistério (60%)	R\$ 1.448.271,26	
(-) Contribuições Previdenciárias não recolhidas e sim compensadas (60%)	(R\$ 206.814,82)	
(=) Total das Despesas com Magistério (60%)	R\$ 1.241.456,44	68,05%
(+) Total das Demais Despesas (40%)	R\$ 376.075,86	20,61%
(=) Total da aplicação dos Recursos do FUNDEB	R\$ 1.617.532,30	88,66%
(+) Contribuições previdenciárias recolhidas	R\$ 206.814,82	11,34%
(=) Total da aplicação dos Recursos do FUNDEB	R\$ 1.824.347,12	100%

⁹ TC-000431/001/13 – Prefeitura Municipal de Sabino x Cestrein Consultoria Empresarial, Relatora Auditora Silvia Monteiro, pendente de apreciação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Observo que esse tipo de procedimento era condenado por esta Corte, que firmou entendimento de que *“a compensação sem amparo em decisões administrativa e judicial, ainda que provisória e por liminar, é motivo suficiente para a rejeição das contas”*.

Recentemente o assunto foi novamente discutido em Sessões da Colenda Primeira Câmara¹⁰ e do E. Tribunal Pleno¹¹, sendo deliberado que as compensações previdenciárias devem ser analisadas em autos apartados, não constituindo, assim, motivo suficiente para a reprovação das contas.

No entanto, ainda que as compensações previdenciárias realizadas pela Prefeitura por si só, não tenham o condão de contaminar as contas em exame, não há como acolher as alegações do Recorrente de que o Município não possui débitos junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, tendo em vista que, conforme decidido em primeira instância, restou pendente de justificativas e pagamentos as competências de agosto a outubro de 2013, e, nada foi esclarecido a respeito nas razões recursais.

Portanto, a Prefeitura, no momento oportuno, não realizou o pagamento dos encargos sociais que lhe eram devidos, transferindo, assim, a dívida para orçamento futuro.

Verifico também que a Fiscalização, nas contas de 2014, apontou que *“no exercício fiscalizado a origem deu continuidade aos pagamentos referentes ao parcelamento anterior, no entanto, protocolou junto a Receita Federal intenção de novos parcelamentos englobando os parcelamentos anteriores assim como demais débitos apurados - compensação de valores não autorizados pela RFB além das competências*

¹⁰ TC-001769/026/13 – Contas da Prefeitura Municipal de Flora Rica do exercício de 2013, Sessão da Primeira Câmara de 29-09-2015, Parecer Favorável, Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

¹¹ TC-0017775/026/12 – Pedido de Reexame das Contas da Prefeitura Municipal de Pereiras do exercício de 2012, Sessão do Tribunal Pleno de 07-10-2015, Conhecido e Provido, Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

“(…)”

Em consequência, VOTO pelo PROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME, para que novo parecer seja emitido, em sentido Favorável à aprovação das contas da Municipalidade de Pereiras, exercício de 2012, ficando mantidas, todavia, as recomendações e determinações consignadas na decisão de primeira instância, acrescida da formação de autos específicos para que a Fiscalização acompanhe o desfecho envolvendo a compensação previdenciária realizada.

Conforme consignado no parecer de primeira instância, oficie-se à Receita Federal do Brasil, encaminhando-se-lhe cópia dos documentos relacionados à compensação de encargos previdenciários, acompanhada de reprografia das decisões exaradas, para conhecimento.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



novembro/2014, dezembro/2014 e 13º salário/2014, que não foram recolhidas no prazo regular (fls. 95/96 do anexo I)”.

Assim, restou demonstrado que o procedimento é recorrente no Município, tanto que também ensejou a rejeição das contas no exercício de 2014¹².

O Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, editada por esta Corte, alerta para a gravidade dessa inadimplência previdenciária, consoante trecho que ora transcrevo:

“Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social – INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida municipal; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, no caso do não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita (Lei nº 9.983, de 2000).

Sabido e consabido que boa parte da dívida consolidada municipal tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo as de caráter previdenciário.

Por tais motivos, eis mais um motivo para o parecer desfavorável: o não recolhimento previdenciário.

Parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais.

Demais disso, a ausência de recolhimento faz com que o Município não obtenha o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, ficando impedido de receber transferências voluntárias da União (convênios) e empréstimos de instituições federais; nem a compensação financeira entre os regimes de previdência (Lei nº 9.796, de maio de 1999).”

Consoante farta jurisprudência desta Corte, a falta de recolhimento de contribuições a órgão de previdência social, por si só, tem potencial para determinar a reprovação dos demonstrativos.

Corroborar esse entendimento, recentemente decisões proferidas nos autos dos TCs-000128/026/14 e 000202/026/14¹³.

¹² TC-000155/026/14 – Contas da Prefeitura Municipal de Sabino, exercício de 2014, Sessão da Segunda Câmara de 16-08-16, Parecer Desfavorável, Relator Conselheiro Substituto Josué Romero.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



3.3 O Recorrente também não conseguiu afastar a irregularidade quanto acerca da aplicação dos recursos advindo dos **Royalties**.

Isto porque, embora tivesse ingressado com vasta documentação, contendo os extratos bancários das contas utilizadas para sua movimentação, verifico que não é possível atestar o regular gasto desses recursos financeiros, em consonância com o disposto no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, tanto que o próprio Recorrente noticiou ter solicitado ao Setor de Tesouraria para que providenciasse uma conta específica para as transferências dos recursos recebidos a esse título, a fim de sanar as impropriedades verificadas.

Portanto, as alegações recursais não foram suficientes para reverter a situação.

3.4 As **demais falhas** consignadas no relatório da Fiscalização nem sequer foram contestadas pelo Recorrente e reforçam o juízo adverso às presentes contas.

3.5 Diante do exposto, voto pelo **desprovemento** do pedido de reexame, afastando, porém, dentre as causas de decidir, a falha referente ao descumprimento do artigo 21, *caput*, c.c. o § 2º, da Lei federal nº 11.494/07, mantendo os demais fundamentos do parecer recorrido.

Sala das Sessões, 23 de novembro de 2016.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹³ TC-000128/026/14 – Contas da Prefeitura Municipal de Paranapuã do exercício de 2014, Parecer Desfavorável, Sessão da Segunda Câmara de 30-08-16, de minha relatoria.

TC-000202/026/14 – Contas da Prefeitura Municipal de Assis do exercício de 2014, Parecer Desfavorável, Sessão da Segunda Câmara de 04-10-16, de minha relatoria.