



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 09/11/2016

ITEM: 052

TC-001663/026/13

Município: Pirajuí.

Prefeito(s): Juliana Rebolo Nagano dos Reis.

Exercício: 2013.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Pirajuí - Juliana Rebolo Nagano dos Reis - Prefeita.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 15-09-15, publicado no D.O.E. de 08-10-15.

Advogado(s): Daniela Maria Rosa Foss Barbieri (OAB/SP nº 170.664) e outros.

Acompanha(m): TC-001663/126/13.

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

Fiscalização atual: UR-2 - DSF-II.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Prefeitura Municipal de PIRAJUÍ, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 15.09.15¹, à aprovação das contas do exercício de 2013.

A rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância teve por fundamentos a realização de compensações previdenciárias por procedimento unilateral, o pagamento habitual de horas extras e, ainda, inadequações de ordem formal destacadas no relatório da fiscalização.

Exarado o voto condutor do r. parecer desfavorável nos seguintes termos:

“2.9. Não obstante os pontos positivos até aqui analisados, bem como aqueles passíveis de afastamento ou recomendação, denota-se, a partir da instrução processual, que o Executivo de Pirajuí incorreu em falhas graves o bastante para comprometerem as contas.

2.9.1. Trata-se inicialmente da compensação previdenciária realizada no exercício de 2013, com base no contrato firmado com a empresa “Cestrein Consultoria Empresarial Ltda”, para prestação de serviço especializado em recuperação de contribuições previdenciárias.

Segundo revelou a instrução processual, somente no exercício em exame foram compensados R\$560.163,00 (quinhentos e sessenta mil, cento e sessenta e três reais) relativos a créditos devidos ao INSS. Ao passo que no exercício anterior já havia sido compensado o montante de R\$1.345.000,00 (um milhão, trezentos e quarenta e cinco mil reais).

Ainda, a contratação em tela custou ao Município R\$319.000,00 (trezentos e dezenove mil reais) nos dois exercícios, o que corresponde a 17% do montante compensado.

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 15.09.15, estava formada pelo e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho - Presidente e Relator, e pelos ee. Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues e Renato Martins Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A inadequação se revela, no caso, em razão da ausência de autorização judicial transitada em julgado ou em sede administrativa pela Receita Federal, ensejando a possibilidade de, no futuro, serem consideradas irregulares as compensações, com a conseqüente cobrança e acréscimo de juros, correção monetária e multa, o que oneraria os cofres públicos além do necessário.

Evidente que, se o Executivo tivesse direito aos créditos em comento, poderia compensá-los, mas desde que respaldado em criterioso levantamento efetuado pelo próprio corpo funcional da Municipalidade e, ainda, em autorização judicial ou emitida pelo órgão competente. Do contrário, há o risco de se proceder a uma compensação indevida, com incidência de juros e aplicação de multa pelo ente previdenciário.

Frise-se que a compensação indevida de tributos gera, certamente, um passivo de longo prazo e pode comprometer orçamentos futuros e onerar indevidamente os cofres públicos.

Lembro, por oportuno, que tal espécie de compensação, sem autorização judicial ou administrativa da Secretaria da Receita Federal, vem sendo reiteradamente censurada por esta Corte, a exemplo dos pareceres desfavoráveis exarados nos TCs. 002637/026/10, 001453/026/11, 000963/026/11, 001616/026/12 e 002034/026/12.

*Finalmente, a Tomada de Preços nº 10/2012 e o contra decorrente, firmado entre a Prefeitura Municipal de Pirajuí e a empresa “Cestrein Consultoria Empresarial Ltda”, deverão ser analisados em **autos próprios**.*

O desacerto também demanda remessa de ofícios à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Estadual, acompanhados de cópia da presente decisão, para que tomem ciência da decisão desta E. Corte de Contas, e adotem as medidas que entenderem pertinentes.

2.9.2. *Outra impropriedade relevante, não afastada pelas razões de defesa, diz respeito aos pagamentos de horas extraordinárias a servidores municipais.*

A instrução processual evidenciou pagamentos habituais de horas extras à servidores de diversos cargos da municipalidade, tanto em funções administrativas quanto operacionais, com notória frequência relativa ao quantitativos de horas, o que descaracteriza o caráter de eventualidade.

Ressalte-se, ainda, que houve casos de pagamentos que extrapolaram o limite de 2 horas diárias além da jornada regular de trabalho, o que contraria a legislação trabalhista e pode, futuramente, gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal.

2.9.3. *Por fim, incluo entre os fundamentos que levam à emissão de juízo desfavorável as inadequações apontadas nos itens B.1.2.1 – Influência do Resultado Orçamentário sobre o Resultado Financeiro; B.1.6 – Dívida Ativa; B.3.1 – Ensino; B.3.2 – Saúde; B.3.2.2 – Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal; B.6.1 – Tesouraria; B.6.2 – Almojarifado; C.1.1 – Formalização das licitações, dispensas e inexigibilidades; D.3.4 – Servidores com Férias Vencidas e D.5 – Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.*

*Referidas impropriedades demandam, também, **recomendação** ao Executivo para que adote providências voltadas a evitar sua reedição”.*



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



O r. parecer combatido foi publicado em 08.10.15 (fls. 160/170 e 176/177).

O Recorrente interpôs seu Pedido de Reexame nesta E. Corte no dia 21.10.15 (fls. 178/199 e documentos que acompanham).

Em suas razões, sustentou que a contratação da empresa *Cestrein Consultoria Empresarial* para o processamento das compensações previdenciárias não foi realizada no exercício de 2013, mas sim na gestão do Prefeito anterior, de forma que os procedimentos realizados em janeiro, fevereiro e abril de 2013 ocorreram em virtude da simples continuidade de contrato já vigente.

Destacou que não ocorreram desembolsos em favor da referida empresa no exercício de 2013, estando o valor de R\$ 63.800,00 empenhado, mas não quitado até o momento, e que a compensação tomou por base os exercícios de 2007 a 2012, não incidindo sobre qualquer crédito imanente ao exercício de 2013.

Argumenta que, embora o maior volume de compensações tenha ocorrido no exercício de 2012, aquelas contas receberam parecer favorável à aprovação, o que representa contrassenso com o tratamento dispensado às contas de 2013.

Ainda sobre a matéria, defendeu que não existe nenhum posicionamento da Receita Federal no sentido de considerar irregular a compensação previdenciária realizada no exercício de 2013, ostentando o Município situação regular que se comprova pelo Certificado de Regularidade Previdenciária e pela Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e Dívida Ativa da União. Trouxe à colação, também, precedentes desta e. Corte que consideraram que a compensação unilateral de contribuições previdenciárias não constitui motivo para a reprovação das contas.

Aduziu que a Instrução Normativa RFB nº 1.300/2012² ampara a realização dessas compensações de forma unilateral, sem a necessidade de decisão judicial ou administrativa, sujeitando-se o Órgão à futura homologação dos ajustes.

No que tange às horas extras, alega que o parecer relativo às contas do exercício de 2012 consignou que a supressão das horas extraordinárias aos servidores que já as recebiam há vários anos não traria benefícios à Municipalidade, dado que ocorrera incorporação dos valores os seus salários, determinando, tão somente, que o comportamento cessasse em relação aos novos servidores, que ainda não se encontravam em tão situação. Dessa forma, reputa injusto que se dê tratamento distinto à mesma situação fática já relevada em 2012.

² Instrução Normativa nº 1.300/2012 (excertos trazidos pela Origem)

Art. 56. O sujeito passivo que apurar crédito relativo às contribuições previdenciárias previstas nas alíneas "a" a "d" do inciso I do parágrafo único do art. 1º, passível de restituição ou de reembolso, poderá utilizá-lo na compensação de contribuições previdenciárias correspondentes a períodos subsequentes.

(...) § 7º A compensação deve ser informada em GFIP na competência de sua efetivação.



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



Elencou numerosos julgados em que este Tribunal considerou que falhas relativas a horas extras não maculam as contas no seu todo, sendo lançadas ao campo das recomendações e reiterou que os pagamentos decorreram das necessidades inadiáveis dos setores em que foram realizadas.

Relativamente aos demais fundamentos que ensejaram a emissão do parecer desfavorável, sustenta que houve desatendimento ao princípio da motivação das decisões, o que constitui cerceamento de defesa, já que não foi emitido juízo de valor específico sobre as alegações apresentadas na peça preliminar, postulando que a matéria seja relegada ao campo das recomendações.

Enfim, destacou os bons resultados obtidos na gestão global das contas e que as duas falhas centrais do parecer desfavorável foram originadas em exercícios anteriores, pedindo pelo provimento do recurso e emissão de parecer favorável.

A matéria foi examinada pela Assessoria Jurídica que, sob o aspecto econômico, opinou pela procedência do recurso, tendo em mira o posicionamento firmado neste e. Plenário no sentido de que a falha das compensações previdenciárias pode ser tratada em autos apartados, com conseqüente reforma do parecer recorrido (fls. 225/226).

A Recorrente, então, veio novamente aos autos, solicitando a juntada de cópias de decisões desta e. Corte que, em sede de reexame, emitiram parecer favorável às contas da Prefeitura Municipal de Pereiras, admitindo que a matéria das compensações previdenciárias fosse abordada em autos apartados (fls. 227/259).

Protocolada, também, manifestação da empresa Cestrein Consultoria Empresarial comunicando que a Prefeitura de Pirajuí deixou de realizar os pagamentos devidos pela prestação dos serviços de compensação, diversamente do informado ao Sistema AUDESP, onde constou o regular pagamento das obrigações, o que, segundo entende, caracteriza ato de improbidade administrativa (fls. 261/266).

Prosseguindo o feito, ATJ reiterou seu entendimento favorável tendo por base os aspectos econômicos (fl. 268). Sobre os aspectos jurídicos, entendeu que a matéria das compensações previdenciárias pode ser subtraída da fundamentação do *decisum* combatido, com exame em separado, observando, contudo, que remanesce a falha relativa às horas extras, não afastada pela defesa. Nesta conformidade, opina pelo não provimento do apelo (fls. 269/273).

A i. Chefia de ATJ propôs que seja dado provimento ao recurso, com a emissão de parecer favorável, haja vista a possibilidade de tratamento em autos apartados da matéria das compensações previdenciárias, estando as demais falhas destituídas de força para macular os demonstrativos (fl. 274).



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



Em seu exame, o d. MPC opinou pelo não provimento do Pedido de Reexame, com a manutenção do parecer desfavorável aos demonstrativos (fls. 275/276). O titular da SDG, por seu turno, opinou pelo provimento do apelo, com a constituição de autos apartados para tratar das compensações previdenciárias e, ainda, pelo desentranhamento do expediente TC-6701/026/16 e sua constituição na forma de autos próprios, reputando tratar-se de matéria estranha às contas (fls. 277/279).

É o relatório.

GCCCM/15



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



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 09/11/2016

ITEM 052

Processo: TC-1663/026/13

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAJUÍ

Prefeita: Juliana Rebolo Nagano dos Reis

Período: 01.01 a 31.12.2013

Assunto: Contas do Exercício de 2013

Em exame: PEDIDO DE REEXAME

Procuradores: Ricardo Genovez Paterlini (OAB/SP 155.868), Daniela Maria Rosa Foss Barbieri (OAB/SP 170.664) e outros

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso é adequado, além disso, foi interposto por parte legítima e de modo tempestivo (*Decisão publicada em 08.10.15 – Pedido de Reexame interposto em 21.10.15*).

Dele conheço.

No mérito.

As questões que fundamentaram a rejeição dos demonstrativos dizem respeito à compensação unilateral de créditos previdenciários e pagamento reiterado de horas extras, reforçadas por inadequações de ordem formal destacadas no relatório de fiscalização.

a) Sobre a questão da compensação de valores com a Previdência, é verdade que esta E. Corte não vinha tolerando a realização dessa medida, por conta de créditos tributários não suficientemente comprovados em favor do Município, uma vez que ausentes o reconhecimento do Órgão Federal ou mesmo, porque não havia decisão judicial definitiva nesse sentido.

Igualmente havia entendimento de que a eventual reversão da medida – *também por ordem administrativa (Receita Federal) ou judicial* – implicaria na assunção de obrigação em dado momento, acrescida dos encargos decorrentes, que deveria ter sido quitada durante a execução orçamentária do período sob exame.



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



No entanto, o amadurecimento dos debates em Plenário, com a colaboração dos estudos formulados por SDG (Nota Técnica nº 122/15) resultou em aceitar que o tema deve ficar circunscrito ao âmbito do Órgão Federal interessado, conquanto ainda não haja efetiva aplicação de penalidade administrativa – autuação – por conta das medidas adotadas pelo Município.

Nesse sentido, já foi decidido pelo E. Tribunal Pleno, nos autos do **TC-1630/026/13 – ao reexaminar as contas da Municipalidade de Macedônia, em Sessão de 16.03.13**, sob minha relatoria.

Igualmente nessa direção posicionou-se, no reexame das contas de Flora Rica – TC-1769/026/13, em Sessão de 29.09.15, sob relatoria do e. Conselheiro Renato Martins Costa, na conformidade do excerto seguinte:

“No que pertine à compensação previdenciária realizada no mês de janeiro de 2013, decorrente, segundo a defesa, de ajustamento da alíquota do RAT (Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa), reexaminando a matéria frente ao posicionamento que antes vinha adotando em casos da espécie, tenho como adequado o exposto por SDG, concluindo, assim, que o deslinde deve mesmo ser acompanhado em autos apartados, a fim de se verificar a correção do procedimento, com eventual responsabilização do mandatário no caso de ter sido feita indevidamente, além de que, consoante proposta de SDG e d. MPC, seja cientificado imediatamente a Secretaria da Receita Federal do Brasil a respeito da compensação em questão”.

Ainda, nos autos do TC-1730/026/12, contas do Município de Itararé, em sede de Embargos de Declaração examinados pelo E. Plenário em 28.10.15, no voto condutor do e. Conselheiro Renato Martins Consta, foi consignado:

“Por fim, no que pertine à compensação previdenciária, reexaminei a matéria frente ao posicionamento que antes vinha adotando em casos da espécie e tenho como adequado que o assunto seja tratado em Expediente Próprio, a fim de verificar a correção do procedimento, com eventual responsabilização do mandatário caso tenha sido processado indevidamente. Determino também que a Secretaria da Receita Federal do Brasil seja cientificada imediatamente sobre a compensação em questão”.

Sendo assim, pondero que a questão aqui tratada pode tomar o mesmo caminho adotado nas contas mencionadas, a fim de afastar a falha, conquanto seja autuado expediente próprio – para acompanhamento da matéria pela inspeção, bem como, imediata expedição de ofício à Receita Federal do Brasil dando notícia da decisão proferida por esta E. Corte.

Acresço posicionamento para determinar-se à Origem que proceda aos ajustes necessários junto à sua Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de conferir ao Anexo de Riscos Fiscais, a previsão do impacto e medidas de contingenciamento necessárias diante de eventual reversão dos atos praticados, consoante conclusão do trâmite da matéria em sede administrativa ou judicial.



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



b) Relativamente à questão das horas extras, anoto que a matéria não é nova no âmbito das contas desta Municipalidade, sendo reiteradas as recomendações exaradas em pareceres de exercícios anteriores para que fossem adotadas medidas saneadoras para a questão, que remontam já ao exercício de 2004³.

Observa-se que na apreciação das contas relativas ao exercício de 2012, cujo voto condutor coube ao Exmo. Sr. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, restou consignado que alguns dos servidores da Prefeitura recebem pagamentos por horas extraordinárias de maneira habitual há pelo menos oito anos, conforme excerto de interesse que transcrevo abaixo:

“Quanto ao pagamento de horas extras de forma habitual, a Fiscalização observou que o procedimento vem ocorrendo há pelos menos oito anos, fator que provoca a incorporação de tal verba aos salários dos servidores que estão nessa condição há mais de um ano. Assim, nesse caso, sua supressão não trará benefícios à Municipalidade. Todavia, esse comportamento deve cessar para novos servidores, que ainda não estão nessa situação” (TC-1595/026/12 – Contas do Exercício de 2012 – Relator Conselheiro Renato Martins Costa, DOE 06.08.14)

Com efeito, considerando que tal voto foi proferido na Sessão de 01/07/2014 da e. 1ª Câmara, entendo que possa ser dispensado mesmo tratamento à questão no exercício em exame, determinando-se à Unidade Regional de Bauru que, em suas próximas inspeções, verifique o efetivo atendimento do quanto recomendado.

c) As demais ocorrências que fundamentaram a decisão guerreada, por não possuírem força suficiente para macular as contas em seu conjunto, podem ser objeto de recomendação.

d) No que tange ao expediente TC-6701/026/16, juntado às fls. 261/266, que versa sobre o não pagamento dos serviços prestados pela empresa Cestrein Consultoria Empresarial, determino seu desentranhamento deste processo e

³ **TC-1545/026/04 – Contas do Exercício de 2004 – Relator Conselheiro Fulvio Julião Biazzi (DOE 18.07.06)**

“A margem do parecer, expeça-se ofício ao Executivo recomendando-lhe que: empenhe-se na cobrança da dívida ativa; atenda, integralmente as regras da Lei de Licitações; reveja a questão relativa à utilização de verbas no regime de adiantamento; aprimore a sistemática de controle do pagamento de horas extras; cumpra as metas de investimentos na saúde; dê cumprimento, integral, aos alertas emitidos por este Tribunal e preste as informações devidas à auditoria sobre os resultados das medidas regularizadoras anunciadas nas justificativas constantes dos autos.”

TC-2534/026/10 – Contas do Exercício de 2010 – Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho (DOE 20.12.12)

“1.2. A conclusão do laudo de fiscalização, elaborado pela Unidade Regional de Bauru, apresentou, em síntese, ressalvas aos seguintes aspectos:

(...) 18. PESSOAL - alteração de atribuições de cargo por Portaria; manutenção de ex-servidor demitido por ordem judicial nas instalações da Prefeitura Municipal; pagamento de quantidade considerável de horas extras, em muitos casos acima do limite previsto no artigo 59 da CLT e contrariando posição jurisprudencial deste E. TCE-SP; descumprimento do disposto no art. 41 da CF – avaliação em estágio probatório; (...)

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício, dirigido ao órgão de origem, transmitindo as seguintes recomendações:

(...) - implemente medidas saneadoras quanto aos apontamentos nos itens: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide; Saúde (outros aspectos do financiamento da saúde local); Tesouraria; Patrimônio; Execução Contratual; Plano Municipal de Saneamento Básico; Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Recursos Recebidos; Pessoal; e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.”

TC-1006/026/11 – Contas do Exercício de 2011 – Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues (DOE 04.07.13)

“Demais apontamentos do relatório não apresentam gravidade suficiente para comprometer os demonstrativos; ainda assim, a Unidade Regional de Bauru, mediante ofício, recomendará ao Executivo adoção de medidas regularizadoras para o apontado nos itens A.1 – Planejamento das Políticas Públicas; B.1.6 – dívida ativa; B.3.3.3 – royalties; B.5.3.3 – despesas com multas; B.6.3 – bens patrimoniais; C.1.1 – licitações; D.2 – fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audeesp; D.3.3 – horas extras; e D.5 – atendimento às Instruções do Tribunal.”



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



posterior remessa à Unidade Regional de Bauru, com a finalidade de subsidiar a análise da execução contratual decorrente da Tomada de Preços nº 10/2012, que deverá ser objeto de autos próprios, consoante determinado no r. voto proferido em Primeira Instância.

E, de todo o exposto, tendo em vista a superação aos entraves que motivaram a rejeição dos demonstrativos, **voto pelo provimento** do Pedido de Reexame, a fim de alterar o parecer prévio emitido, agora favorável às contas de 2013 da Municipalidade de Pirajuí, acrescendo as determinações constantes nesta decisão às demais estabelecidas no r. voto proferido perante a 1ª Câmara.

É como voto.

GCCCM/15