



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



25-11-15

SEB

=====
60 TC-001649/026/12

Município: Votuporanga.

Prefeitos: Valter Benedito Pereira, Nasser Marão Filho e Mehde Meidão Slaiman Kanso.

Exercício: 2012.

Requerente: Prefeitura Municipal de Votuporanga.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. 2ª Câmara, em sessão de 09-12-14, publicado no D.O.E. de 18-03-15.

Advogados: Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, João Negrini Neto e outros.

Acompanham: TC-001649/126/12 e Expedientes: TC-000604/011/11, TC-000999/011/11, TC-000668/008/12, TC-001579/008/12, TC-041609/026/12, TC-021822/026/13, TC-036444/026/13, TC-017032/026/14, TC-024873/026/14 e TC-020889/026/14.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo
=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA** contra a r. decisão da Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação de suas contas, relativas ao exercício de 2012.

Para tanto, considerou caracterizada a compensação unilateral de créditos previdenciários, além de outras falhas constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”, “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transferência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Ensino – Eficiência dos Gastos Públicos”, “Ensino – Despesas não Amparadas pelo artigo 70 da LDB”, “Saúde – Ajustes da Fiscalização”, “Saúde – Eficiência nos Gastos Públicos”, “Complementação de Aposentadoria e Pensões”, “Pagamento a Título de Salários a Pessoal sem Vínculo Empregatício Aparente com a Prefeitura”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Falhas de Instrução”, “Execução Contratual”, “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

¹ Prolatado em 09-12-14, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beral, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e do Auditor Substituto Valdenir Antonio Polizeli.



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



1.2 Inconformada, a **Recorrente** apresentou razões recursais (fls. 1062/1157), memoriais complementares (fls. 1159/1164 e documentos fls. 1165/1199) e memoriais de julgamento (fls. 1200/1209 e demais documentos fls. 1210/1237).

Em relação à compensação unilateral de créditos previdenciários (fls. 1070/1077), alegou, que a Prefeitura, no intuito de bem gerir as finanças municipais e ciente da existência do seu crédito, não só em virtude de decisão obtida em sede de Agravo de Instrumento (08774-14.2011.4.03.0000/SP), bem como em razão da maciça jurisprudência do Judiciário brasileiro — que reconhece não ser devido o recolhimento de contribuição previdenciária sobre o aviso prévio indenizado, férias indenizadas e abono de férias, auxílio previdenciário e vale transporte — impetrou mandado de segurança e utilizou, em prol do interesse público do Município, esse crédito para pagar débitos relativos à mesma exação.

Ressaltou que esta E. Corte de Contas, na análise das contas do exercício de 2011, onde situação idêntica foi verificada (TC-001060/026/11) a respeito da compensação de tributos, foi emitido parecer prévio favorável. Neste aspecto, vislumbrou-se uma quebra de isonomia ao conferir ao presente caso o parecer desfavorável pela mesma situação jurídica a qual frisou não é mais praticada pela Prefeitura.

Neste aspecto, transcreveu trecho de decisões proferidas no exame das contas das seguintes Prefeituras Municipais:

São Francisco² - *“Sobre a compensação unilateral dos valores devidos ao INSS, não vejo como estabelecer distinção entre o ocorrido neste exercício e no ano anterior, visto que o apontamento do órgão de instrução se trata de um desdobramento da situação já analisada por esta E. Corte de Contas. Nesse sentido, acompanho o posicionamento registrado no TC-001039/026/11, relativo ao ano de 2011 do Executivo Municipal de São Francisco, relevando a questão.*

De todo modo, a contratação de empresa jurídica para a compensação unilateral dos valores devidos ao INSS é censurável, de sorte que a Tomada de Preços nº 02/2009 e o ajuste consequente devem ser examinados em autos próprios”.

² **TC-001628/026/12** - Prefeitura Municipal de São Francisco - Exercício de 2012 - Segunda Câmara, sessão da 26-08-2014 - Parecer Favorável - Relator Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli.



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



Iracemápolis³ - *“2.6. Da mesma forma, acolhendo manifestações da ATJ e MPC, determino que o procedimento de compensação Previdenciária adotado pela Prefeitura, tratado nos itens B.5.1.1 – INSS e C.1.1 – Falhas de Instrução (subitem C.1.1.4), seja tratado em autos apartados”.*

Noticiou que em recentes decisões, este Tribunal deliberou, em 03-12-2014, que *“a compensação previdenciária unilateral é uma das causas para a rejeição das contas das Prefeituras, pelo potencial de gerar prejuízos aos orçamentos futuros, em afronta ao princípio da economicidade — situação na qual, diante do assinalado, enquadra-se, indiscutivelmente, o Município de Votuporanga”.* Nesse aspecto a Prefeitura não discorda desta Corte de Contas, contudo, ressaltou que a situação versada nos presentes autos deve ser relevada, pois a prática já estava em andamento quando da mudança do entendimento e, que a compensação previdenciária é uma das causas recentes para rejeição.

Citou a lição do mestre Celso Antonio Bandeira de Melo⁴ sobre o princípio da segurança jurídica:

“Ora bem é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da “segurança jurídica”, o qual, bem por isso, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais do Direito, é indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles”.

Colacionou parte do voto do Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal:

“Os postulados da segurança jurídica, da boa fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES), em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre

³ **TC-000948/026/11** - Prefeitura Municipal de Iracemápolis - Exercício de 2012 – Primeira Câmara, sessão de 02-07-2013 - Parecer Favorável - Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

⁴ Curso de Direito Administrativo, 28ª Ed. Malheiros, São Paulo, 2011, p.123.



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



comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, inclusive), para que se preservem desse modo, situações administrativas já consolidadas no passado.” (STF, MS 27962 DF, j. em 19-03-2010).

Observou que a situação colocada em xeque se refere somente aos atos já praticados, de modo que estes não têm o condão de resultar em emissão de parecer desfavorável, haja vista que o novo entendimento manifestado em semelhantes julgados por esta E. Corte, não deve possuir efeitos *ex tunc* e abarcar situações já em andamento.

Sobre o tema mencionou, nos memoriais complementares, a Instrução Normativa RFB nº 1.300, de 20-11-2012, em especial o disposto no artigo 56:

“Artigo 56 - O sujeito passivo que apurar crédito relativo às contribuições previdenciárias previstas nas alíneas “a” a “d” do inciso I do parágrafo único do artigo 1º, passível de restituição ou de reembolso, inclusive o crédito relativo à Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), poderá utilizá-lo na compensação de contribuições previdenciárias correspondentes a períodos subsequentes”. (Redação dada pelo (a) Instrução Normativa RFB nº 1529, de 18 de dezembro de 2014)

Nesse sentido, analisando o dispositivo colacionado, observou que a instrução normativa em questão é um sustentáculo jurídico apto a conferir regularidade à opção tomada pela Administração no exercício de 2012, acerca da compensação de valores recolhidos a maior a título de contribuição previdenciária, indicando que a opção feita pela Administração temerária ou realizada sem respaldo legal, mas embasada em manifestações abalizadas.

Demonstrou, nos memoriais de julgamento, que a Prefeitura tão logo tomou conhecimento da mudança de orientação jurisprudencial a respeito do assunto, agiu no sentido de acatá-la, adotando todas as providências a seu alcance, a fim de se amoldar à essa nova interpretação. Assim, destacou as seguintes decisões:

Exercício	TC nº	Discriminação
2003	2747/026/03 <u>06-07-2005</u>	Favorável. Foi firmado contrato com a empresa FINBANK Negócios e Intermediações objetivando a realização de levantamento de dados e documentos, apuração e recuperação administrativa de pagamentos a maior ou indevidos ao INSS. Não houve censura às contas.
2004	1599/026/04	Favorável. Vigente o contrato firmado com a FINBANK Negócios e



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



	<u>07-04-2006</u>	Intermediações. Não houve censura às contas.
2005	<u>2607/026/05</u> <u>14-03-2007</u>	Favorável. Ainda vigente o contrato firmado com a FINBANK Negócios e Intermediações. Não houve censura às contas.
2006	<u>3059/026/06</u> <u>19-06-2008</u>	Favorável. Permaneceu vigente o contrato firmado com a FINBANK Negócios e Intermediações. Não houve censura às contas.
2007 2008	<u>2196/026/07</u> <u>1725/026/08</u>	Favorável. Não foram celebrados contratos para fins de apuração e recuperação de valores pagos a maior a título de contribuição previdenciária INSS.
2009	<u>0190/026/09</u> <u>30-08-2011</u>	Favorável. O Município firmou o mesmo contrato com a empresa Castellucci Figueiredo e Advogados Associados objetivando a realização de análise, levantamento de dados e documentos apuração e recuperação de pagamentos efetuados indevidamente a título de contribuição previdenciária. Não houve censura às contas.
2010	<u>2588/026/10</u> <u>31-01-2012</u>	Favorável. O Município firmou contrato novamente com a empresa Castellucci Figueiredo e Advogados Associados objetivando a prestação de serviços de assessoria jurídica e administrativa na área de direito tributário previdenciário, para recuperação de créditos previdenciários junto à Justiça Federal e RFB - Receita Federal do Brasil, com acompanhamento até a decisão final. Não houve censura às contas.
	<u>15-01-2013</u>	Foi realizado o último pagamento a Empresa Castellucci.
2011	<u>1060/026/11</u> <u>07-05-2013</u>	Favorável. Vigente a prorrogação do Termo de Contrato de 2009 firmado com a empresa Castellucci Figueiredo e Advogados Associados. Não houve censura às contas.
	<u>28-08-2013</u>	Comunicado SDG nº 32/2013 alertando sobre a ilegalidade e a ofensa ao princípio da economicidade na contratação de empresas que indicassem valores recolhidos a maior ao INSS.
	<u>11-09-2013</u>	Processo instaurado para análise do Termo de Contrato firmado entre a Prefeitura e a empresa Castellucci sob o nº TC-001346/011/13, em fase de instrução.
	<u>03-12-2014</u>	Deliberação do Tribunal Pleno - A Compensação Unilateral é uma das causas para a rejeição das contas da Prefeitura (TC-001616/026/12).

Assim, aduziu que desde janeiro de 2013 nenhum pagamento foi realizado à Castellucci, todavia, a rescisão do contrato não se operou porque recaía sobre a Contratada o ônus e a responsabilidade contratual de acompanhar o Mandato de Segurança Preventivo (Processo nº 0008688-58.2011.403.6106, 4ª Vara da Justiça Federal de São José do Rio Preto) cuja medida liminar fora indeferida e, em face dessa decisão, foram interpostos AIs nº 0000323.63.2012.4.030000 e 0001761-27.2012.4.03.0000. Ademais, mesmo que se a Administração desejasse rescindir o ajuste por motivos de interesse público, teria de arcar com os valores dessa rescisão.

Em decorrência da compensação unilateral dos valores recolhidos a maior, as contas bancárias da Prefeitura Municipal de Votuporanga foram bloqueadas no exercício de 2012, o que motivou a contratação do escritório de "Advocacia Gandra Martins". O MM. Juiz julgou procedente o pedido, extinguindo o processo com resolução de



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



mérito e, manteve a liminar concedida para suspender os efeitos e a exigibilidade dos valores objeto do auto de infração 16.004.720433/2011-46, reconhecendo-os como valores pagos mediante compensação, assim como para suspender toda e qualquer restrição aos repasses de receita da União ao Município de Votuporanga, afastando também a obrigatoriedade de recolhimento da multa agravada.

Noticiou que, por ocasião do deferimento da liminar naquele processo, confirmada na r. sentença, a União interpôs agravo de instrumento de nº 0015385-46.2012.403.0000, ao qual foi negado provimento pela Segunda Turma do TRF da 3ª Região, ocorrendo seu transitou em julgado.

Assim, não se pode dizer que a Prefeitura agiu de maneira temerária no que diz respeito à compensação de créditos previdenciários. Se assim fosse, o Poder Judiciário não teria julgado procedente o pedido realizado pelo escritório “Gandra Martins”.

No tocante às “demais falhas”, informou a adoção de medidas corretivas a fim de mitigar eventuais desconformidades com o ordenamento jurídico, cujos efeitos poderão ser analisados pela Fiscalização nos próximos exercícios.

1.3 Instada (fl. 1238) a **Chefia da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 1239/1244) observou que esta Corte não está se insurgindo contra a possibilidade da compensação de créditos previdenciários, mas, sim, combatendo a ausência de pagamento dos encargos sociais, requisito indispensável para a aprovação das contas, bem como sobre a falta de comprovação da boa ordem dos procedimentos adotados para a compensação previdenciária. No presente caso, considerou inalterados os apontamentos relativos à compensação previdenciária devida ao INSS mediante orientação da assessoria jurídica contratada (Castellucci - Contrato nº 260/2011 - assinado em 09-08-2011 - valor R\$628.000,00 - vigência 12 meses - passível de prorrogação - **Inexigibilidade nº 15/2011** e Termo de Contrato nº 275/2012 - assinado em 30-08-2012 - valor de R\$1.045.000,00 - prazo de vigência 36 meses - passível de prorrogação - **Pregão Presencial nº 188/2012**), de forma unilateral, bem como sem que houvesse reconhecimento da obrigação por parte da Autarquia ou decisão judicial nesse sentido.

Observou, finalmente, que os atos praticados pela Administração em relação à compensação e não recolhimento de encargos sociais devidos no período, certamente poderão ensejar



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



prejuízos aos orçamentos futuros, o que resultará em afronta ao princípio da economicidade. Assim, concluiu pelo **não provimento** do pedido de reexame.

1.4 O **Ministério Público de Contas** (fls. 1245/1246) manifestou-se pelo **não provimento** do pedido de reexame e observou que o Município de Votuporanga efetuou a compensação de contribuições previdenciárias devidas ao INSS, no montante de R\$ 1.160.000,00, no exercício de 2012, de forma unilateral, sem homologação da Receita Federal do Brasil ou decisão transitada em julgado, situação que compromete a totalidade das contas, consoante jurisprudência desta Corte (TC's 001486/026/11, 001380/026/11, 002033/026/12 e 002035/026/12).

Salientou que, em decisões recentes, o Plenário desta E. Corte de Contas firmou posicionamento a respeito das “compensações previdenciárias”, em sessão de 03-12-2014, deliberando que a compensação previdenciária unilateral é uma das causas para a rejeição de contas municipais, pelo potencial de gerar prejuízos aos futuros orçamentos e, portanto, de afrontar os princípios da economicidade e da responsabilidade na gestão fiscal.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 18-03-2015 (fl. 1061), de sorte que o recurso interposto em 17-04-2015 (fls. 1062) é tempestivo.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento** do apelo e respectivos memoriais.

3. VOTO – MÉRITO

3.1 No que se refere ao item “**Compensação Unilateral de Créditos Previdenciários**”, convém lembrar que a Fiscalização (fls. 61/63) informou que a Prefeitura Municipal, mediante orientação de assessoria



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



jurídica contratada⁵ efetuou, unilateralmente, a compensação de créditos relativos às contribuições devidas ao INSS, totalizando o montante de R\$ 1.160.000,00⁶ no exercício de 2012 (fls. 1010/1030 do Anexo) e o Termo de Contrato nº 275/2012⁷ (fls. 401/403 e 406/438 do Anexo) sem que houvesse reconhecimento da obrigação por parte da Autarquia ou decisão judicial nesse sentido.

Ressaltou que a Prefeitura optou por se antecipar a uma possível decisão judicial favorável e se valeu do trabalho de seus consultores para justificar a compensação.

Relatou, ainda, que a Prefeitura interpôs mandado de segurança preventivo, pretendendo que lhe fosse assegurado o direito de não pagar contribuições sociais previdenciárias previstas no artigo 22, incisos I e II, da Lei nº 8.212/1991, incidentes sobre as remunerações pagas aos segurados empregados a título de aviso prévio indenizado, terço constitucional de férias, férias indenizadas e abono de férias, auxílio

⁵ **TC-001346/011/13** – Prefeitura Municipal de Votuporanga x CASTELLUCCI FIGUEIREDO E ADVOGADOS ASSOCIADOS – especializado na Prestação de Serviços de Assessoria Jurídica e Administrativa na área de Direito Tributário e Previdenciário, para defesa dos interesses do Município de Votuporanga na recuperação de créditos previdenciários junto à Justiça Federal e RFB – Receita Federal do Brasil, referente à contribuição previdenciária patronal incidente sobre adicional de insalubridade, adicional de periculosidade, adicionais noturnos, gratificações diversas e carga suplementar PEB, no período de maio/2010 a julho/2011 e adicional de 1/3 sobre as férias, no período de março/2010 a julho/2011. **Inexigibilidade de Licitação nº 15/2011** - Contrato nº 260/2011 (R\$ 628.000,00) - Termo Aditivo nº 01/2011 (R\$ 157.000,00). Julgado Irregular. Relator Auditor ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS. Publicado no DOE de 22-10-2015.

⁶ Demonstrativo dos Valores Compensados Apontado pela Fiscalização:

Mês/Ano	Valor - R\$	Fl. do Anexo
Agosto/2012	240.000,00	1012
Setembro/2012	230.000,00	1016
Outubro/2012	230.000,00	1020
Novembro/2012	230.000,00	1024
Dezembro/2012	230.000,00	1028
Total	1.160.000,00	

⁷ Termo de Contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Votuporanga e a CASTELLUCCI FIGUEIREDO E ADVOGADOS ASSOCIADOS – Objetivando: prestação de serviços de advocacia especializada para ajuizamento de ação ordinária com pedido de antecipação de tutela, visando garantir o direito do Município de não ser apenado em virtude de proceder à compensação de valores recolhidos a maior a título de contribuição previdenciária, objeto da liminar nos autos do MS 0002017.19.2011.403.6106, com débitos de mesma natureza, sem ter que se sujeitar ao artigo 170-A do CTN. **Termo de Contrato nº 275/2012**, assinado em 30-08-2012 – valor R\$ 1.045.000,00 – prazo de vigência 36 meses, passível de prorrogação - **Pregão Presencial nº 188/2012**.



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



educação, auxílio creche, os 15 (quinze) primeiros dias de auxílio-doença e auxílio-acidente, abono assiduidade, abono único anual, vale transporte, adicionais de periculosidade, insalubridade, por horas extraordinárias e noturnas, referentes aos períodos de março de 2006 a março de 2011 e subsequentes. Em 1ª instância, o *mandamus* foi julgado parcialmente procedente e a segurança denegada, no que concerne à incidência da contribuição sobre as verbas decorrentes de pagamento de terço constitucional de férias a filiados ao regime geral de previdência social.

Assim, por sua conta e risco, a Prefeitura repetiu o mesmo procedimento adotado em 2011, que redundou no bloqueio de suas contas bancárias em 2012 e que acabou por ensejar a contratação de novo escritório de advocacia – Gandra Martins Advogados para atuar em sua defesa⁸.

Inicialmente, convém esclarecer como inicialmente tratava o assunto “Compensação Previdenciária” no exercício de 2013. Determinava a abertura de autos próprios/apartados para tratar do Contrato firmado com a empresa responsável pela realização das compensações e sua decorrente execução contratual tendo em conta quando os Municípios encontravam-se em **situação regular** perante o INSS, ao menos no exercício de interesse, considerava demasiado rigor a condenação das contas especificamente por esse motivo, já que o cenário favorável descrito pela Fiscalização apontava para a regularidade da matéria.

Nesse sentido transcrevo alguns dos pareceres emitidos:

1) TC-000937/026/11 - Prefeitura Municipal de Guarani D’ Oeste - contas de 2011 – Segunda Câmara, sessão de **18-06-2013**.

“2.3 Quanto aos encargos sociais, a Prefeitura efetuou recolhimentos parciais ao INSS (R\$ 440.000,00 a menor), alegando que houve compensação de créditos que ainda estão sendo discutidos judicialmente, e que tal direito foi reconhecido pela própria Receita Federal. Tal assunto deve ser analisado em autos apartados, conforme recente decisão desta E. Corte (TC-001060/026/11)”.

Também merece ser apreciado em autos próprios o Contrato nº 52/2011, realizado com a empresa URBIS, sobre a prestação de serviços

⁸ Termo de Contrato nº 97/2012 de 19-03-2012 - Prefeitura Municipal de Votuporanga X Gandra Martins Advocacia - Inexigibilidade de Licitação nº 05/2012 - objetivando o ajuizamento de ação ordinária com pedido de antecipação de tutela, visando garantir o direito e o Município não ser apenado em virtude de proceder à compensação de valores recolhidos à maior a título de contribuição previdenciária, objeto de liminar nos autos do MS 0002017.19.2011.403.6106.



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



de levantamento de créditos junto ao INSS, firmado sem licitação prévia”.

2) TC-001039/026/11 - Prefeitura Municipal de São Francisco - contas de 2011 – Segunda Câmara, sessão de **30-07-2013**.

“Determino, ainda:

a) a formação de autos próprios para tratar do “Contrato nº 45/2011” (com a empresa JBR Produções Artísticas para serviços de produção musical) e do “Contrato nº 25/2009” e da respectiva execução contratual (com a empresa URBIS – Instituto de Gestão Pública para a prestação de serviços de levantamento de créditos junto ao INSS);”.

3) TC-001031/026/11 - Prefeitura Municipal de Santa Fé do Sul - contas de 2011 – Segunda Câmara, sessão de 16-07-2013.

“2.2 No que tange aos “Encargos” (INSS), as parcelas de janeiro e fevereiro/2011 foram objeto de compensação. Muito embora a Prefeitura tenha alegado que os recolhimentos encontravam-se em dia, o fato é que a certidão juntada na fl. 100, emitida pelo Ministério da Fazenda - positiva com efeitos de negativa -, acusa a existência de débitos com exigibilidade suspensa. Portanto, a situação merece ser analisada em autos específicos, assim como o Contrato nº 136/2009, celebrado com a empresa URBIS, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria para levantamento dos créditos do Município”.

4) TC-001260/026/11 - Prefeitura Municipal de Araraquara - contas de 2011 – Segunda Câmara, sessão de **26-11-2013**.

*“2.2 Em relação à “Compensação Previdenciária junto ao INSS”, informou a Fiscalização (fls. 54/55) a existência de dois processos, sob nºs 4877-82.2010.4.03.61202 e 4158-66.2011.4.03.61203, junto à Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo, que tratam de Mandados de Segurança impetrados pela Municipalidade. No **primeiro caso**, a segurança foi parcialmente concedida para declarar a inexistência de relação jurídica tributária e afastar a incidência de contribuição previdenciária patronal, prevista no artigo 22, I, da Lei nº 8.212/91, sobre o valor pago a título de adicional constitucional de férias sobre férias indenizadas. No **segundo caso**, a segurança pleiteada foi parcialmente concedida para reconhecer o direito líquido e certo da impetrante de não sofrer incidência da contribuição previdenciária do artigo 22, I, da Lei nº 8.212/91, sobre os valores devidos a título de aviso prévio indenizado, férias indenizadas e em pecúnia, salário educação, auxílio creche, auxílio doença (afastamento 15 dias), abono assiduidade e vale-transporte.*

Ressalto que, conforme pesquisa realizada no endereço eletrônico www010.dataprev.gov.br/CWS/BIN/cws_mv2.asp?, o Município de



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



Araraquara encontrava-se em **situação regular** perante o INSS no exercício de 2011, conforme Certidões Positivas com Efeitos de Negativas de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros emitidas no período.

(...)

b) a abertura de autos apartados para tratar da Compensação Previdenciária – INSS, devendo os expedientes TC's 000377/013/13, 000875/013/11 e 000857/013/11 subsidiar o exame;”.

5) TC-000879/026/11 - Prefeitura Municipal de Andradina - contas de 2011 - E. Tribunal Pleno em **12-03-2014**.

“**3.2** A referida compensação de créditos baseou-se em conclusão apresentada pelo Instituto de Gestão Pública – URBIS, em decorrência de contrato celebrado com a Prefeitura em 07-06-2000, tendo por objeto a recuperação de suposto recolhimento indevido ou a maior de tributos por parte da Municipalidade:

- ao INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social, no período compreendido entre fevereiro/1998 a setembro/2004, referente ao recolhimento da parte patronal dos agentes políticos;

- ao INSS, RGPS – Regime Geral de Previdência Social e RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2009, relativo ao recolhimento da parte patronal referente a 1/3 de férias dos servidores municipais, entre outros.

Em relação aos recolhimentos da parte patronal dos agentes políticos, o artigo 1º da Portaria nº 133/2006 estabeleceu que a Secretaria da Receita Previdenciária não promoverá a constituição de créditos com fundamento na alínea “h” do inciso I do artigo 12 da Lei nº 8.212, de 1991, acrescentada pelo § 1º do artigo 13 da Lei nº 9.506, de 1997 e mais que deverão ser cancelados ou retificados, conforme o caso, todos os débitos oriundos das contribuições referidas nesta Portaria, independente da fase em que se encontram, observadas as disposições referentes às contribuições descontadas.

Assim, independentemente de serem os valores compensados revisados pela Autarquia Federal, o fato é que a ação adotada pela Municipalidade guardava coerência com regra específica do próprio Órgão Federal, em razão de decisão da Suprema Corte.

Ademais, por meio de pesquisa realizada no endereço eletrônico <http://www010.dataprev.gov.br/cws/contexto/cnd/cnd.html>, meu Gabinete constatou que o Município de Andradina encontrava-se em situação regular perante o INSS no exercício de 2011, conforme Certidões Positivas com Efeitos de Negativas de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros emitidas no período.

Ora, se o órgão credor, diretamente interessado no recolhimento da quantia em questão, certificou a regularidade da situação do Município,



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



ao menos no exercício de interesse, entendo de demasiado rigor a condenação das contas especificamente por esse motivo, já que o cenário favorável descrito pela Fiscalização apontava para a regularidade da matéria.

Tendo em vista que, em casos posteriores e análogos (TCs-001031/026/11, 001039/026/11 e 001260/026/11), emiti parecer favorável às contas e determinei a abertura de autos específicos para tratar do contrato celebrado entre aquelas Prefeituras e o Instituto URBIS, revejo, no presente caso, minha posição inicial para propor, desta feita, a emissão de parecer favorável às contas da Prefeitura de Andradina, exercício de 2011, ressaltando que esta decisão não discrepa das proferidas nos autos dos TC's 002888/026/10, 000051/026/09 e 002449/026/10.

Deixo, apenas, de propor a abertura de autos próprios para tratar do Contrato nº 107/2010 com o referido Instituto, tendo em conta que a matéria já está sendo analisada nos autos do TC-000397/015/11, sob a relatoria do E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, em tramitação nesta Casa”.

6) TC-001610/026/12 - Prefeitura Municipal de Rio das Pedras - contas de 2012 - Sessão de **30-09-2014**.

“Quanto à compensação de créditos referentes às contribuições previdenciárias, no montante de R\$1.240.000,00 realizada pela Prefeitura no exercício, tem esta Corte, em vários precedentes, se pronunciado no sentido de que tal fato, por si só, não constitui motivo suficiente para a reprovação das contas, desde que não haja notícia de impugnação por parte do órgão competente para tanto.

De toda a sorte, o contrato celebrado para esse fim merece ser analisado em autos específicos, além de ser expedida comunicação dos fatos à Secretaria da Receita Federal do Brasil”.

No mesmo sentido caminharam as decisões proferidas pelos Eminentes Relatores:

1) TC-000051/026/09 - Prefeitura Municipal de Dolcinópolis - contas de 2009 – Primeira Câmara, sessão de **23-08-2011** - Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho.

“Determino, outrossim, a autuação dos seguintes processos:

1) Processo próprio, para análise autônoma e individualizada do Contrato direto firmado com a empresa URBIS – Instituto de Gestão Pública, objetivando a execução de serviços para levantamento de dados e apuração de valores a serem recuperados junto ao INSS – Instituto Nacional de Seguro Social e PASEP – Programa de Apoio à Formação do



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



Patrimônio do Servidor Público (fls. 43/46, 84/94 e 208/257, do Processo Principal e, 499/537, do Anexo III)”.

2) TC-002449/026/10 - Prefeitura Municipal de Dolcinópolis - contas de 2010 – Primeira Câmara, sessão de **15-05-2012** - Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

“b) Despesas por conta dos pagamentos à Empresa Urbis/Instituto de Gestão Pública. Devendo, neste caso, o apartado a ser formado, aguardar o quer vier a ser decidido, nos autos originário da determinação consignada no voto exarado por ocasião da análise das contas relativas ao exercício de 2009, evitando-se com isso conflito de decisões;”.

3) TC-002788/026/10 - Prefeitura Municipal de Araraquara - Primeira Câmara, sessão de **21-08-2012** -, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

“Quanto à falta de recolhimento dos encargos sociais ficou demonstrado que a concessão de liminar parcial em Mandado de Segurança (processo nº 4877-82.2010) afastou a incidência tributária sobre o valor pago a título de adicional constitucional de férias sobre férias indenizadas, tendo ainda a Prefeitura juntado cópia das certidões que comprovam a regularidade de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, bem assim às contribuições previdenciárias e as de terceiros”.

4) TC-001060/026/11 - Prefeitura Municipal de Votuporanga - contas de 2011 - Primeira Câmara, sessão de **07-05-2013** - Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

*“No mesmo sentido, os contratos firmados diretamente para a contratação das bancas de advogados Sérgio Antonio Baptista – Inexigibilidade nº 12/11 e Castellucci Figueiredo Advogados Associados – Inexigibilidade 15/11, deverão ser avaliadas como **termos contratuais**”.*

5) TC-001196/026/11 - Prefeitura Municipal de Porangaba - contas de 2011 - Primeira Câmara, sessão de **30-07-2013**, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

“No que se refere aos encargos sociais, a equipe técnica atestou recolhimentos regulares ao FGTS e PASEP. Já com relação ao INSS, constatou a realização de compensações de créditos com as contribuições previdenciárias não amparadas em decisão administrativa ou judicial transitada em julgado, favoravelmente ao interesse da municipalidade.

Sobre a matéria, o Responsável não apresentou qualquer defesa. Nestes termos, não havendo sido comprovada a existência de qualquer processo administrativo ou decisão judicial que definitivamente assegure



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



o referido procedimento, determino imediata cessação das compensações”.

No entanto em sessão de **03-12-2014**⁹ o E. Tribunal Pleno quando do julgamento das contas da Prefeitura Municipal de Salto (TC-001616/026/12 - sob a Relatoria Conselheira Cristiana de Castro Moraes) firmou o seguinte entendimento:

“Penso que a LRF pretende o equilíbrio entre receitas e despesas – por meio de uma gestão transparente e planejada, bem como a diminuição do estoque da dívida constituída; e aqui, ao contrário, valores com destinação orçamentária específica foram utilizados e/ou colocados à disposição para contratação de outras despesas, de natureza diversa.

Bem por isso a Lei Fiscal é muito clara ao indicar que diante de eventual dificuldade de caixa, o Ente deve se valer do contingenciamento de despesas, pela limitação de empenhos e desembolso financeiro, na forma estabelecida junto à sua LDO.

Nem se apresentou Anexo de Riscos Fiscais, no qual a Administração demonstrasse as atitudes que deverá adotar acaso ocorra o insucesso da operação.

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

Penso que aqui seja cabível a lembrança da SDG quanto ao r. voto proferido pelo E. Conselheiro DIMAS EDUARDO RAMALHO, junto ao TC- 2637/026/10, porquanto “temerário às finanças municipais o procedimento administrativo apontado pela Fiscalização desta Corte de Contas em que, ao efetuar os correspondentes recolhimentos ao INSS, a Prefeitura compensara o montante de R\$ 8.720.000,00, sem demonstrar a composição, a validade e a origem dos aludidos créditos”.

A verdade é 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 aqui em apreço, ou pela simples falta de recolhimento das competências devidas em favor do RGPS (INSS) ou do RPPS – quando existente.

⁹ **DECISÃO CONSTANTE DE ATA:** *“Pelo voto da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES, Relatora, dos Conselheiros ANTONIO ROQUE CITADINI, RENATO MARTINS COSTA e DIMAS EDUARDO RAMALHO, o E. Plenário, quanto ao mérito, diante dos elementos negaram provimento ao pedido de reexame. Vencidos o Conselheiro SIDNEY ESTANISLAU BERALDO e o Auditor Substituto de Conselheiro JOSUÉ ROMERO.”* (g.n).



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



Igualmente não revelam melhor sorte os argumentos sobre os resultados positivos alcançados pela Gestão no período, uma vez que, embora as contas sejam avaliadas em seu conjunto, determinados pontos são vitais à aprovação ou não dos demonstrativos.”.

Desta forma, vencido, curvei-me à decisão do E. Plenário no sentido de que a compensação previdenciária unilateral seria, a partir daquele momento, uma das causas para a rejeição das contas municipais, pelo potencial de gerar prejuízos aos futuros orçamentos, em afronta aos princípios da economicidade e da responsabilidade na gestão fiscal.

Recentemente, no entanto, o assunto retornou as sessões da Colenda Primeira Câmara e do E. Tribunal Pleno, quando a falha foi relevada com determinação de abertura de autos próprios/apartado, conforme a seguir identificados:

1) TC-001769/026/13 - Prefeitura Municipal de Flora Rica - contas de 2013 - sessão de **29-09-2015** - Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

“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.”

2) TC-001775/026/12 - Prefeitura Municipal de Pereiras - contas de 2012 - Tribunal Pleno, sessão de **07-10-2015** - Relator Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho.

“No tocante à matéria impugnada, entendo que o procedimento administrativo afigura-se temerário, já que, ao deixar de recolher as contribuições previdenciárias, promovendo a compensação dos valores, supostamente devidos, tomou-se por base interpretação de matéria ainda controversa e não pacificada, qual seja, a alteração do grau de risco do RAT de 2% para 1% da folha de salários, cuja conduta, caso não seja homologada, irá gerar débito, a ser pago com incidência de juros e multa ao ente previdenciário.

E a decisão de primeiro grau, sem a menor dúvida, foi proferida em total sintonia com os julgados do E. Plenário deste Tribunal, como



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



são exemplos os processos TC-002637/026/10, TC-001486/026/11, TC-001344/026/11, TC-001024/026/11, TC-001845/026/12, TC-000963/026/11, TC-001371/026/11, TC-001765/026/12, TC-001748/026/12, TC-001749/026/12, TC-001462/026/12, TC-001453/026/11, entre outros”.

Mas, em virtude das peculiaridades expostas pela defesa, em especial, o fato de não ter ocorrido, até então, qualquer contestação por parte da Fazenda Federal, tendo obtido a municipalidade, durante todo o período, o competente Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, conforme demonstram os documentos juntados a fls. 326/329, parece-me razoável, ante a possibilidade, no caso concreto, de haver a homologação da compensação realizada, acolher o pedido do interessado, para que seja a matéria objeto de verificação e exame em autos específicos”.

3) TC-001730/026/12 - Prefeitura Municipal de Itararé - contas de 2012 - Tribunal Pleno, sessão em **28-10-2015**. Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

“Sobre a inadimplência do parcelamento firmado junto ao INSS, no montante de R\$363.326,45, com decisão da Justiça Federal determinando os depósitos judiciais das parcelas devidas, o recorrente ficou-se silente.

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”.

4) TC-002107/026/13 - Prefeitura Municipal de **EUCLIDES DA CUNHA PAULISTA** - contas de 2013 - sessão de **10-11-2015** - Relator E. Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos.

“2.10. ENCARGOS SOCIAIS

O ponto mais relevante registrado nos autos diz respeito ao recolhimento de encargos previdenciários ao Instituto Nacional de Previdência Social – INSS.

Segundo a instrução processual a Prefeitura realizou compensações unilaterais em 2013, na ordem de R\$1.369.000,00 (um milhão e trezentos e sessenta e nove reais), sem aprovação administrativa da Receita Federal do Brasil ou autorização judicial.

Referida compensação foi realizada através da contratação do escritório “Castellucci Figueiredo e Advogados Associados”, contrato nº



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



77/2012, que está sendo tratado no processo TC-000956/005/13.

Evidente que a compensação unilateral de encargos sociais supostamente indevidos, sem a homologação do órgão fazendário federal ou decisão judicial transitado em julgado, configura procedimento administrativo temerário, pois pode, no futuro, ser considerada irregular, com a conseqüente cobrança e acréscimo de juros, correção monetária e multa, o que oneraria os cofres públicos além do necessário.

Todavia, considerando as peculiaridades do caso em questão, onde ainda não houve contestação por parte da Receita Federal do Brasil relativa ao exercício de 2013, parece-me razoável que a matéria não comprometa os demonstrativos em exame.

Além disso, a Prefeitura esclarece em suas razões de defesa que ingressou com mandato de segurança preventivo em 2012, processo nº 0005655-08.2012.403.6112, cuja liminar foi deferida em 21-08-2012 para suspender a exigibilidade de diversas contribuições previdenciárias, sobre a qual incidiu recurso do órgão fazendário da União que se encontra em tramitação perante o Tribunal Regional Federal.

Ressalte-se ainda, que a Origem possui o competente Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido pelo próprio ente previdenciário, conforme demonstra os documentos juntados a fls. 162/163, extraídos do site da Receita Federal na internet¹⁰.

(...)

*Nos termos propostos pela SDG e na decisão acima referenciada, determino a abertura de **autos específicos** para que a Fiscalização acompanhe o desfecho da compensação nos exercícios subsequentes, com vistas a viabilizar eventual responsabilização do agente público que autorizou o procedimento.*

*Finalmente, referida ocorrência deverá ser levada **imediatamente** ao conhecimento da **Receita Federal do Brasil**, para adoção das medidas que entender pertinentes”.*

5) TC-002020/026/12 - Prefeitura Municipal de Tapiratiba (E. Tribunal Pleno de **11-11-2015** - Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.

“No que tange à ausência parcial dos recolhimentos das contribuições previdenciárias ao Instituto de Previdência do Município, referentes aos meses de novembro, dezembro e 13º salário, foi formalizado o pedido de parcelamento no exercício que se examina, e o pagamento ocorreu no exercício posterior.

Assim, entendo que no caso em exame, essa questão pode ser encaminhada para o campo das recomendações, pois aquele

¹⁰

<http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/CRPpesquisaEnte.asp>



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



recolhimento parcial não deve prejudicar a totalidade dos demonstrativos apresentados, principalmente, se levarmos em consideração o retrospecto favorável das gestões do responsável pelas contas ora em exame.

Assim, divergindo dos Órgãos Técnicos da Casa e do Douto Ministério Público de Contas, voto pelo provimento do pedido formulado pelo Ex-Prefeito do Município de Tapiratiba, responsável pela prestação de contas relativa ao exercício de 2012, devendo, conseqüentemente, outro parecer ser emitido, agora, em sentido favorável à sua aprovação, com ressalva da matéria relacionada à compensação de débitos previdenciários, que deverá ter instrução complementar em autos apartados para apurar responsabilidades, tão logo tenhamos o resultado do recurso impetrado junto ao INSS/RFB, questionando a multa imposta ao Município”.

No presente caso, conforme pesquisa realizada no endereço eletrônico <http://www010.dataprev.gov.br/cws/contexto/cnd/cnd.html>, a Assessoria do meu Gabinete constatou que o Município de Votuporanga encontrava-se em situação regular perante o INSS no exercício de 2012, conforme Certidões Positivas com Efeitos de Negativas de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias emitidas no período (fls.1247/1249).

Assim entendo pertinente a abertura de autos próprios para tratar do Pregão Presencial nº 188/2012 e decorrente Termo de Contrato nº 275/2012 bem como de sua execução contratual visando também o acompanhamento do desfecho do procedimento em questão, para viabilizar eventual responsabilização do Agente Político que determinou a compensação unilateral de tributos.

Finalmente, referida ocorrência deverá ser levada **imediatamente** ao conhecimento da **Receita Federal do Brasil**, para adoção das medidas que entender pertinentes.

3.2 B) “Demais Falhas”

“Planejamento das Políticas Públicas”, “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transferência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Ensino – Eficiência dos Gastos Públicos”, “Ensino – Despesas não Amparadas pelo artigo 70 da LDB”, “Saúde – Ajustes da Fiscalização”, “Saúde – Eficiência nos Gastos Públicos”, “Complementação de Aposentadoria e Pensões”, “Pagamento a Título de Salários a Pessoal sem Vínculo Empregatício Aparente com a Prefeitura”, “Ordem Cronológica de Pagamentos”, “Falhas



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



de Instrução”, “Execução Contratual”, “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, não formam, no conjunto, motivo suficiente para a reprovação das contas. Por isso, podem ser alçadas ao campo das recomendações.

3.3 Diante do exposto voto pelo **provimento** do pedido de reexame, emitindo-se novo parecer prévio, agora **favorável** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Votuporanga, relativas ao exercício de 2012, mantendo-se as determinações e recomendações constantes do voto originário e a abertura de autos próprios para tratar do Pregão Presencial nº 188/2012 e decorrente Termo de Contrato nº 275/2012.

Sala das Sessões, 25 de novembro de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO