

ACÓRDÃO TC-556/2016 - PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-2569/2014

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE IBITIRAMA

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - JAVAN DE OLIVEIRA SILVA

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - EXERCÍCIO DE 2013 - 1)
REGULAR - QUITAÇÃO - 2) RECOMENDAÇÕES - 3) ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual, da Prefeitura Municipal de Ibitirama, referente ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor Javan de Oliveira Silva, Prefeito Municipal, encaminhada a este Tribunal por meio de ofício, datado de 28 de março de 2014.

A área técnica, após análise das documentações apresentadas, por meio do Relatório Técnico Contábil – RTC nº 254/2015 (fls. 23/35) e da Instrução Técnica Inicial – ITI nº 1400/2015, sugeriu a citação diante de supostas irregularidades apontadas.

O responsável foi devidamente citado, conforme Termo de Citação nº 1492/2015 (fl. 40) e Aviso de Recebimento (fl. 42), tendo apresentado as suas justificativas e os documentos pertinentes, que foram acostados às folhas 46/201.

Instada a se manifestar, o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, com base na Instrução Contábil Conclusiva – ICC nº 231/2015 (fls. 204/216), emitiu a Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 4857/2015 (fl. 220), opinando por julgar irregulares as contas em apreço, bem como pela expedição de determinação ao Município de Ibitirama no sentido de que tome medidas mais efetivas para melhorar a cobrança da dívida pública.

O Ministério Público Especial de Contas, através do Procurador, Dr. Luciano Vieira, nos termos do Parecer PPJC nº 745/2016 (fls. 222/225), pugnou por julgar irregulares as contas em apreço, com a consequente aplicação de multa pecuniária ao agente responsável, bem como a imputação de débito no montante de R\$ 56.498,44, equivalente a 23.718,91 VRTE's ao Sr. Javan de Oliveira Silva e, por fim, a expedição de determinação ao Município para que tome medidas mais efetivas, visando melhorar a cobrança da dívida pública.

Assim, vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação da 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas, na forma do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC nº 261/2013.

É o sucinto relatório.

VOTO

Da análise dos autos, verifico que a área técnica sugeriu que se julgue irregular a presente prestação de contas anual, bem como que se expeça determinação ao Município no sentido de que tome medidas mais efetivas para melhorar a cobrança da dívida pública.

Desse modo, transcreve-se o entendimento da área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 4857/2015, verbis:

[...]

O Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC, considerando a completude apresentada na análise meritória da Instrução Contábil Conclusiva ICC nº 231/2015, que preenche, portanto, os requisitos estabelecidos no artigo 319 do RITCEES, e com o fito de se privilegiar a celeridade processual, manifesta-se pelo julgamento do presente feito nos moldes ali sugeridos, anuindo-se aos argumentos fáticos e jurídicos descritos na referida peça técnica, que nestes termos se pronunciou:

III – CONCLUSÃO

Foi examinada a Prestação de Contas constante do presente processo, pertencente a PM IBITIRAMA, de responsabilidade do Sr. JAVAN DE OLIVEIRA SILVA, referente ao exercício de 2013, formalizada conforme disposições da IN nº 28/2013. Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, no que tange ao aspecto técnico-contábil, opina-se pela IRREGULARIDADE das presentes contas, em função do item II.II.

Sugerimos ainda determinar ao município que tome medidas mais efetivas, nos termos da legislação pertinente em vigor, para melhorar a cobrança da dívida pública. - grifei e negritei

Por seu turno, o douto representante do *Parquet* de Contas, divergindo da área técnica, opinou por julgar irregular a presente prestação de contas, com a consequente aplicação de multa pecuniária ao agente responsável, bem como a imputação de débito, no montante de R\$ 56.498,44, equivalentes a 23.718,91 VRTE's ao Sr. Javan de Oliveira Silva e, por fim, que se expeça de determinação ao município a fim de que tome medidas mais efetivas para melhorar a cobrança da dívida pública, tendo assim se manifestado, *litteris*:

[...]

Outrossim, o Tribunal de Contas do Mato Grosso considera infração grave o “cancelamento de dívida ativa sem comprovação do fato motivador (art. 37, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF)”, consoante Resolução Normativa nº 17/2010.

Ante o exposto, pugna o Ministério Público de Contas:

1 - seja a presente prestação de contas julgada IRREGULAR, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “d” e “e”, da LC nº 621/12, aplicando-lhe multa pecuniária, com espeque no art. 135, I e II, do indigitado estatuto legal;

2 – seja imputado a JAVAN DE OLIVEIRA SILVA o débito no montante de R\$ 56.498,44, correspondente a 23.718,91 VRTE, nos termos 87, V, da LC nº 621/12, aplicando-lhe multa proporcional ao dano, na forma do art. 134 deste estatuto legal;

3 – com fulcro no art. 87, VI, da LC nº 621/12, seja expedida DETERMINAÇÃO ao atual gestor, conforme sugerido pelo corpo técnico à fl. 216, bem como que cumpra fielmente o disposto na Deliberação Conjunta TCEES/MPCES/TJES, de 25/09/2015. – grifei e negritei

Desta feita, cumpre a este Relator o enfrentamento de mérito dos indicativos de irregularidade apontados pela área técnica, levando em conta as suas conclusões, as razões de defesa, bem como as demonstrações contábeis existentes nos autos e a legislação aplicável, a saber:

1) AUSÊNCIA DE ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA A COBRANÇA DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA (ITEM 4.3.1.A do RTC Nº 254/2015).

Indica a área técnica a existência de **inércia da administração na implementação de cobrança administrativa e/ou judicial**, tendo tal situação sido verificada no baixo desempenho da cobrança de débitos, **representado por menos de 5% do total de inscrições**.

O gestor alegou, em síntese que, especificamente no que tange a inexpressiva arrecadação de dívida ativa ocorrida em 2013, tal situação decorreu da elevação na arrecadação de IPTU, ocorrida no exercício de 2013, somada a dificuldade financeira vivenciada pela população no exercício de 2013, agravada pelas fortes chuvas ocorridas no exercício que causaram prejuízos não somente ao Poder Público, mas também para a população local, influenciando significativamente na consequente queda

na arrecadação da Dívida Ativa do exercício, em virtude da população ter que canalizar recursos para minimizar os prejuízos causados pelas fortes chuvas do período.

Por fim, destacou que **a Prefeitura não promoveu nenhum tipo de renúncia de receita prevista no § 10, do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, muito pelo contrário, buscou promover a cobrança administrativa e judicial dos créditos inscritos em Dívida Ativa,** conforme documentos acostados aos autos deste processo (fls. 81/194).

Compulsando os autos, verifico pelos documentos acostados pelo responsável que foram propostas várias ações de execução fiscais na tentativa de buscar reverter o quadro deficitário na arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa.

Desse modo, não se constata ausência de providências pelo responsável, como descrito inicialmente na irregularidade apontada pela área técnica, contudo, se faz necessário por parte da administração medidas mais efetivas quanto às cobranças administrativas e judiciais dessas dívidas ativas.

Oportuno ressaltar a existência de Ato Recomendatório Conjunto, de 19/04/2013, assinado entre TCEES, Ministério Público Especial de Contas do ES e Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do ES, cuja finalidade é a recomendação de ações a serem desenvolvidas por parte dos agentes públicos visando melhorar a cobrança da dívida pública.

Nesse contexto, **acompanho a área técnica e o Ministério Público de Contas tanto no afastamento da irregularidade inicialmente apontado,** como também na **expedição de recomendações** para que o atual gestor busque ações mais efetivas na busca de reverter o quadro deficitário na arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa.

2) AUSÊNCIA DE ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA A COBRANÇA DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA E AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA BAIXAS/CANCELAMENTO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA (ITEM 3.4.1.B DO RTC Nº 254/20158).

A área técnica verificou que o desempenho na cobrança dos débitos quanto à dívida ativa não tributária é nulo, não havendo novas inscrições em percentuais superiores ao saldo anterior já constante no Ativo da Prefeitura.

Ademais, verificou o corpo instrutivo deste Tribunal que a situação é agravada quando se verifica que **houve baixa por cancelamento da dívida ativa não tributária na ordem de R\$ 56.498,44 (cinquenta e seis mil, quatrocentos e noventa e oito reais e quarenta e quatro centavos), representando mais de 40% do saldo apresentado em 31/12/2012.**

O responsável alega similaridade entre a situação apurada no item anterior, pois a Prefeitura Municipal vem buscando meios de implementar ações que visem a cobrança de tais créditos objetivando elevar a arrecadação do município de forma contínua e permanente.

Ademais, sustenta o responsável que as dificuldades financeiras vivenciadas pela população no exercício de 2013, agravada pelas fortes chuvas, o que ocasionaram grandes prejuízos, influenciando na queda da arrecadação da Dívida Ativa não Tributária do exercício, bem como destaca o fato de não ter sido promovido pelo Município nenhuma forma de renúncia de receita.

Por fim, no que se refere ao cancelamento do crédito inscrito em Dívida Ativa não Tributária, esclarece o gestor que **não se trata especificamente de um cancelamento de dívida ativa abrindo mão da arrecadação**, na verdade **houve um erro no sistema informatizado** utilizado pelo município, proveniente de uma **atualização indevida da dívida ativa no valor de R\$ 56.498,44** (cinquenta e seis mil, quatrocentos e noventa e oito reais e quarenta e quatro centavos), **resultando na necessidade de realização de um estorno de lançamento pelo Setor de Tributação**.

Verifico duas situações apontadas pela área técnica na presente irregularidade analisada, a primeira referente ao baixo desempenho pela municipalidade quanto à cobrança da dívida ativa não tributária e, uma segunda situação, refere-se ao fato do Município de Ibitirama ter cancelado uma dívida ativa no valor de R\$ 56.498,44 (cinquenta e seis mil, quatrocentos e noventa e oito reais e quarenta e quatro centavos).

No que tange ao baixo desempenho na cobrança da dívida ativa não tributária, ocorre similaridade com a irregularidade apontada no item anterior, sendo suficientes as justificativas apresentadas pelo gestor, noticiando sobre as dificuldades suportadas pelo Município decorrente, principalmente, das fortes chuvas no exercício de 2013 e informando que o Município buscou agir para reverter tal situação.

Por sua vez, **especificamente quanto ao cancelamento de Dívida Ativa não Tributária realizada pelo Município, destaca-se que foi apresentada justificativa pelo responsável informando que tal cancelamento teve como objetivo o estorno do crédito devido ao erro cometido na atualização de tais débitos**.

Nesse sentido, no que se refere ao dano decorrente de tal cancelamento, dirijo da área técnica e do Ministério Público de Contas, por não verificar, no presente caso, que **o cancelamento da inscrição de débito em dívida ativa represente uma certeza de dano aos cofres públicos**.

Os valores constantes de dívida ativa são classificados como créditos líquidos e certos **que não foram recebidos no seu devido tempo**, devendo ser realizada pela administração pública a cobrança de tais valores, sem poder afirmar, diante dessa situação, que **a Administração Pública obterá êxito na cobrança desses créditos**.

Desse modo, não é possível vislumbrar a ocorrência de dano ao erário **diante da incerteza de que tais valores seriam ou não recolhidos aos cofres públicos, destacando que nem mesmo o ingresso de tais valores aos cofres públicos se concretizou, pois no caso em concreto**.

estamos analisando apenas a existência de um pretenso direito por parte da Fazenda Pública Municipal.

Vale destacar que a própria argumentação utilizada pela área técnica na Instrução Contábil Conclusiva – ICC nº 231/2015 se refere à irregularidade **como sendo um eventual dano ao erário**, o que afastaria a imputação de débito, vez que não há configuração concreta de dano, apenas possibilidade futura e eventual dano, *verbis*:

[...]

Assim, foi citado o responsável para justificar-se quanto ao não exercício de cobrança da dívida ativa. Foi citado ainda para apresentar alegações de defesa acerca de cancelamento de dívida ativa não tributária sem apresentar amparo legal e as devidas motivações, **incorrendo em eventual dano ao erário passível de ser indenizado aos cofres do município no montante correspondente a 23.718,91 VRTE's.**

Nesse contexto, a discussão quanto à irregularidade restringe-se apenas aos aspectos formais do estorno realizado, pois tendo em vista a ocorrência de um erro material no lançamento contábil, realizado pela Prefeitura, a sua correção deverá ser realizada por meio de outro lançamento contábil, decorrendo daí a necessidade da realização do estorno.

Muito embora a situação do caso se refira aos aspectos formais de um lançamento contábil, a área técnica fundamentou a sua posição na falta de autorização legal para tanto, justificando a sua exigência para as situações em que a Fazenda Pública não realiza a cobrança judicial do débito.

Contudo, essa hipótese ventilada pela área técnica não se aplica a situação concreta apresenta nos presentes autos, pois não estamos a tratar de hipótese de estipulação de valor de alçada – aquele que visa um limite em que se autoriza a não execução de débitos de pequeno valor, pois nessa situação não cabe ao agente público discricionariedade quanto à escolha do ato, uma vez que a **atividade administrativa de cobrança é vinculada, só resta ao agente o ingresso com a ação judicial de cobrança, ressalvados as dispensas previstas em lei.**

Ocorre que a análise do caso tange apenas aos aspectos de correção material de lançamento contábil, situação bem diversa da apresentada pela área técnica, não sendo exigido para realização do estorno autorização legal para sua realização.

Desse modo, **divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, afasto a presente irregularidade pelas razões já expendidas**, entendendo que não se vislumbra a ocorrência de dano ao erário, bem como a suposta irregularidade abrange formalidades referente ao estorno realizado pelo gestor visando à correção de erros materiais ocorridas na inscrição de dívida ativa não tributária, não se exigindo para tanto autorização legislativa.

Por todo o exposto, **divergindo parcialmente** da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado da 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas assim delibere:

- 1) **Afaste a irregularidade** tratada no **item 1** desta decisão (II.I – ICC nº 231/2015), acompanhando a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, pelas razões antes indicadas, **expedindo-se recomendações**;
- 2) **Afaste a irregularidade**, relativa ao **item 2** desta decisão (item II.II – ICC nº 231/2015), divergindo da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, pelas razões antes expendidas;
- 3) Julgue **REGULAR** a Prestação de Contas Anual, da Prefeitura Municipal de Ibitirama, relativa ao exercício de 2013, de responsabilidade do **Sr. Javan de Oliveira Silva**, Prefeito Municipal, dando-se quitação.
- 4) Expeça **RECOMENDAÇÕES** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ibitirama, com fundamento no Ato Recomendatório Conjunto assinado em 19/04/2013 entre TCEES, Ministério Público Especial de Contas do ES e Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do ES, no sentido que:
 - a) Adote providências tendentes a aprimorar a sistemática de cobrança da dívida pública, otimizando os procedimentos para promover a cobrança no menor lapso de tempo possível, encaminhando ou restituindo os feitos ao Poder Judiciário, acompanhados das manifestações pertinentes;
 - b) Implemente em seu âmbito legislativo a normatização necessária para possibilitar sistema alternativo de cobrança da dívida pública, por meio de procedimento administrativo de cobrança extrajudicial de títulos executivos, tendo como referência as disposições da Lei Estadual 9.876, de 12 de julho de 2012;

VOTO, por fim, no sentido de que, promovidas as comunicações devidas, cumpridas as formalidades legais, em não havendo expediente recursal, **sejam os presentes autos arquivados**.

É como voto.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2569/2014, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito

Santo, em sessão realizada no dia vinte e cinco de maio de dois mil e dezesseis, por maioria, nos termos do voto do relator, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva:

1. Afastar a irregularidade tratada no item 1 da decisão do Relator (II.I – ICC nº 231/2015), acompanhando a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, pelas razões antes indicadas, expedindo-se recomendações;

2. Afastar a irregularidade relativa ao item 2 da decisão do Relator (item II.II – ICC nº 231/2015), divergindo da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, pelas razões antes expendidas;

3. Julgar regular a Prestação de Contas Anual, da Prefeitura Municipal de Ibitirama, relativa ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Javan de Oliveira Silva, Prefeito Municipal, dando-lhe a devida **quitação**;

4. Expedir recomendações ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ibitirama, com fundamento no Ato Recomendatório Conjunto assinado em 19/04/2013 entre TCEES, Ministério Público Especial de Contas do ES e Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do ES, no sentido de que:

4.1 Adote providências tendentes a aprimorar a sistemática de cobrança da dívida pública, otimizando os procedimentos para promover a cobrança no menor lapso de tempo possível, encaminhando ou restituindo os feitos ao Poder Judiciário, acompanhados das manifestações pertinentes;

4.2 Implemente em seu âmbito legislativo a normatização necessária para possibilitar sistema alternativo de cobrança da dívida pública, por meio de procedimento administrativo de cobrança extrajudicial de títulos executivos, tendo como referência as disposições da Lei Estadual 9.876, de 12 de julho de 2012;

5. Arquivar os presentes autos, após o trânsito em julgado.

Vencido o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo que votou pela regularidade com ressalva das contas.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para julgamento o Senhor Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Presidente, o Senhor Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, relator, e o Senhor Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Presente, ainda, o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 25 de maio de 2016.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Fui presente:

DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-geral

Lido na sessão do dia: 17/08/2016

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das Sessões