

PARECER PRÉVIO TC-038/2012

PROCESSO - TC-1757/2011

INTERESSADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE MUCURICI

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO 2010

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - EXERCÍCIO DE 2010 - 1)
PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA - 2)
RECOMENDAÇÕES.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual do MUNICÍPIO DE MUCURICI, referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Sr. ATANAEL PASSOS WAGNACKER, Prefeito Municipal no período em questão.

A Prestação de Contas Anual foi encaminhada por meio do Ofício N° 54/2011 e autuada em 30/03/2011, tempestivamente, recebendo protocolo de n° 003096, em conformidade com o *caput* do art. 105 e § 1°, do art. 126, da Resolução TC n° 182/02.

Seguindo o rito regimental, os autos foram encaminhados à Controladoria Técnica pertinente que indicou as inconsistências apuradas. Posteriormente a mesma

Controladoria manifestou-se através da ITI 642/2011 (fls. 595), com recomendação ao senhor ATANAEL PASSOS WAGNACKER, Prefeito Municipal de Mucurici, para que apresentasse as justificativas e esclarecimentos necessários, no que foi aprovada pelo Plenário deste Tribunal por meio da decisão TC 442/2011, cujo prazo improrrogável foi de (30) trinta dias.

Tempestivamente o responsável apresentou suas considerações (fls.608/609 e 618 a 627) e anexou os documentos que julgou pertinentes, sendo os autos encaminhados novamente à Controladoria Técnica para análise e emissão da Instrução Contábil Conclusiva que fora redigida sob o número 60/2012.

A ICC seguiu o Relatório Técnico, dando origem a Instrução Técnica Conclusiva (ITC), sob o número 1564/12, que em síntese analisou os requerimentos e justificativas sobre os seguintes itens constantes do RTC:

<i>Indicativo de Irregularidade</i>	<i>Base Legal</i>
3.4 Dados da execução orçamentária indicam superestimação do Orçamento.	<i>Artigos 1º, § 1º, e 12 da Lei Federal 101/2000.</i>
4.1 Conciliação bancária da conta corrente 3.139.110 – Banestes apresenta dado inconsistente.	<i>Artigos 85, 103 e 105 da Lei 4.320/64.</i>
4.2 Balanço Financeiro contempla conta do sistema patrimonial.	<i>Artigos 85 e 103 da Lei 4.320/64.</i>
5.1 Demonstrativo da Dívida Ativa evidencia ausência de arrecadação de receita de dívida ativa.	<i>Artigo 11 da Lei Federal 101/2000.</i>
5.2 Repasse para a Câmara Municipal apresenta divergência entre anexos da PCA quanto à natureza da operação.	<i>Artigos 85, 103, e 104 da Lei 4.320/64.</i>

Na análise do rebatimento às inconsistências apontadas a Controladoria opinou pelo afastamento das inconsistências apuradas nos itens 4.1, 4.2 e 5.2, persistindo as demais, contidas nos itens 3.4 e 5.1.

O Ministério Público Especial de Contas acompanhou a conclusão da ITC. Destarte, ambos opinaram pela rejeição das contas relativas ao exercício de 2010.

É o relatório. Passo à análise.

II - FUDAMENTAÇÃO

Das irregularidades mantidas pela Área Técnica e MPEC:

1. Item 3.4

Dados da execução orçamentária indicam superestimação do orçamento

1.1 Síntese

O Relatório Técnico Contábil (153/2011), constante às fls. 569/581, apontou uma superestimação de receita em 51,86% (cinquenta e um oitenta e seis por cento), resultado da subtração da Receita Prevista na LOA/2009 da Receita Arrecadada/2010 (fls.572), frisando que no exercício de 2009 a receita arrecadada, que se insere como parâmetro para previsão do exercício futuro, foi da ordem de R\$13.774.657,48 e que a prevista para 2010 fora de R\$ 30.739.200,00.

1.2 Justificativas apresentadas

Alega o responsável que havia previsto significativa receita proveniente de convênios pleiteados que estavam pendentes de liberação e aprovação tanto por conta da União quanto por parte do Estado e que não se realizaram em sua plenitude, bem como as receitas para despesas de custeio que também não alcançaram provisionamento.

Alegou ainda o Agente, que admitia a superestimação devido à morosidade do processo legislativo municipal que poderia inviabilizar o recebimento dos recursos pleiteados.

1.3 Análise da Área Técnica

Na análise, posta às fls. 690/706, a Controladoria não aceitou as argumentações de defesa demonstrando com clareza racional seu entendimento técnico, primeiramente afirmando que mesmo com a justificativa de previsões de receitas oriundas de convênios, o que se demonstrava no Orçamento não era suficiente para encampar a totalidade das receitas, logo, a superestimativa se corroborava. Em segundo lugar atacou a argumentação contraditória do município quanto à justificativa de morosidade dos processos legislativos, enfatizando que tal ato caracterizava “burla ao devido processo legal”.

Fundamentou-se a manutenção da inconsistência pelos argumentos expostos e na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 1º, § 1º e art.12, da Lei 101/2000, e no princípio do devido processo legal.

1.4 Fundamentação do voto

Após análise detida dos autos, entendo por bem divergir, respeitosamente, da recomendação de parecer prévio pela rejeição das contas feita pela Área Técnica e pelo Ministério Público, no tocante ao item 3.4 – *superestimativa de receita orçamentária*, em face das razões de fato e de direito que passo a expor a seguir.

Da lição de Valdemir Pires¹ extrai-se que “*a superestimativa nada mais é do que a prática de trabalhar com valores superiores aos que os dados e tendências permitem, enquanto que frustração de receita é constatar que de uma fonte líquida e certa não foi obtido o que de fato poderia ter sido, logo, a superestimativa revela má qualidade da gestão enquanto frustração é fortuita e costuma estar fora do alcance do gestor*”.²

Partindo deste prisma e, ainda, sem perder de vista os preceitos legais, art. 1º e 12 da LFR, que alicerçaram a ITC 1564/2012 (fls.708 a 724), imperioso analisar a conduta do

¹ Economista, professor e pesquisador do Departamento de Administração Pública da UNESP/FCL Araraquara.

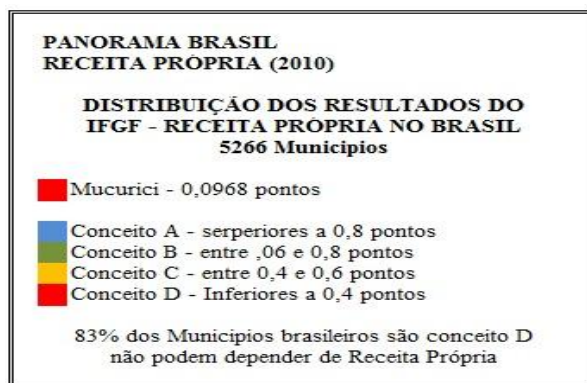
² PIRES, Valdemir. *Receita Pública: superestimativa x frustração*. <http://pires.pro.br>

Agente que ora tem suas contas sob exame:

1. O agente alega que o percentual da receita que sobejou é de 21,70% (vinte e um vírgula setenta por cento – fls.619), já o relatório técnico aponta 48,14% (quarenta e oito vírgula quatorze por cento – fls.713). Daí decorre, portanto, uma indagação, visto a inexistência de parâmetro legal para quantificar o que seria ou não superestimativa;
2. O limite de gasto com pessoal e encargos sociais atingiu o índice de 41,33% (quarenta e quatro vírgula trinta e três por cento), portanto, uma margem de mais de 10% (dez por cento) a menos do limite máximo legal permitido;
3. O limite da despesa consolidada com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo atingiu 44,22% (quarenta e quatro vírgula vinte e dois por cento) da Receita Corrente Líquida, portanto, o ente deixou de gastar quase 20% (vinte por cento) do limite máximo legal permitido;
4. O total das despesas próprias com saúde foi de 15,82% (quinze vírgula oitenta e dois por cento), logo, acima do índice mínimo legal exigido;
5. O gasto com remuneração dos profissionais do magistério da educação básica atingiu o índice de 67,06% (sessenta e sete vírgula seis por cento), logo, acima do índice mínimo legal exigido;
6. No tocante à gestão fiscal, o município manteve-se dentro dos limites estabelecidos na LRF, tanto no Resultado Primário, cuja meta na LDO foi de R\$ 100.568,09 e realizou R\$ 1.186.538,46 e no Resultado Nominal, onde a meta foi de R\$ 46.111,76 e atingiu R\$ 134.025,57, conforme demonstram os dados constantes do sistema LRFWeb do TCEES – RREO 6º Bimestre de 2010.
7. No Balanço Patrimonial está demonstrado que a Prefeitura possuía no Disponível o valor de R\$ 4.416.926,22 e um Passivo de R\$ 2.984.327,99, apresentando um Superávit Financeiro de R\$ 1.432.598,23.

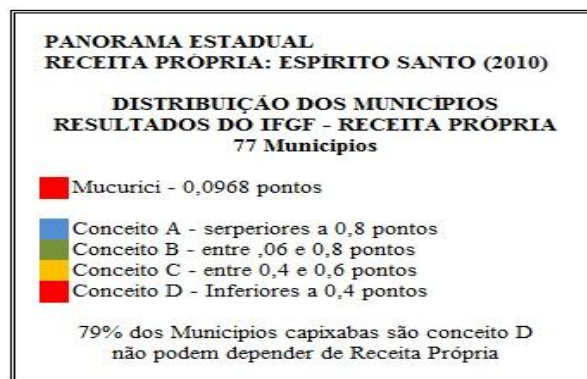
Com efeito, os gráficos a seguir demonstram o estudo feito pela FIRJAN³ sobre a capacidade de receita própria dos municípios brasileiros. Os dados indicam que quanto mais próximo do índice 1, maior é a capacidade própria de receita do município.

GRÁFICO 1



<http://www.firjan.org.br/IFGF/>

GRÁFICO 2



<http://www.firjan.org.br/IFGF/>

³ **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)** - Para contribuir com uma gestão pública eficiente e democrática, o Sistema FIRJAN desenvolveu o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Uma ferramenta de *accountability* que tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que possibilitem o aperfeiçoamento das decisões quanto à alocação dos recursos públicos, bem como maior controle social da gestão fiscal dos municípios. Composto por cinco indicadores: Receita Própria, Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, o índice tem como base de dados as estatísticas oficiais disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, constituídas por informações orçamentárias e patrimoniais prestadas pelos próprios municípios. Apesar da determinação da lei, os dados referentes ao exercício fiscal de 2010 de 297 prefeituras não estavam disponíveis ou não eram consistentes. A leitura do IFGF é simples: a pontuação varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação.

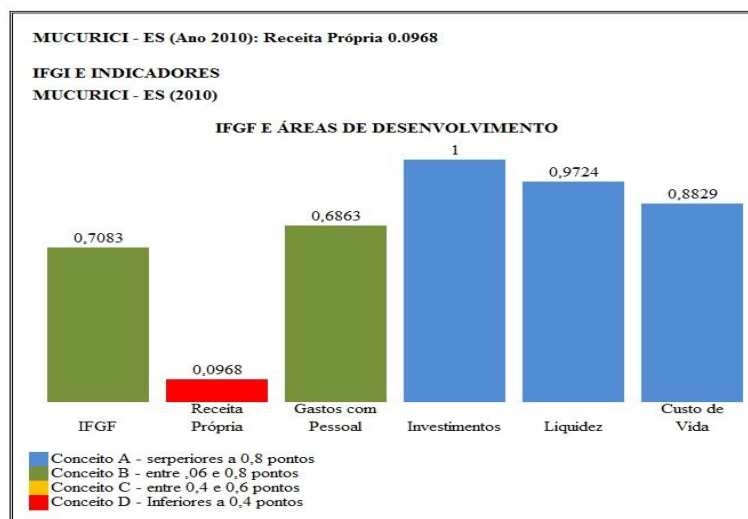
Infere-se do Gráfico 1 que 83% (oitenta e três por cento) dos municípios brasileiros dependem de receitas externas para o suporte das despesas em seus orçamentos.

Já o Gráfico 2 demonstra que o município de Mucurici está entre os 79% de municípios capixabas com conceito “D”, ou seja, com capacidade ínfima de receita própria, logo, faz suas previsões com base em receitas externas, o que enseja alcance mínimo de controle para efetivação.

Ademais, está explícito no comparativo da receita orçada x arrecadada, às fls. 109 a 115 (Anexo X), que as transferências correntes do ente correspondem a 76,79% (setenta e seis vírgula setenta e nove por cento), de modo que a Lei Orçamentária aprovada dependeria desse percentual de receitas externas para suprir as despesas.

Dessa forma, o Administrador Público em questão vê a execução orçamentária escapar ao seu controle. Não obstante a este fato, o município de Mucurici alcançou avanços consideráveis e apresentando um Superávit Financeiro de R\$ 1.432.598,23.

Depreende-se dos autos que a dependência de recursos externos não impediu a municipalidade de equilibrar a sua pouca receita entre as despesas e investimentos, o que pode ser verificado com clareza no quadro a seguir lançado:



Da mesma forma que nos gráficos anteriores, quanto mais próximo do índice 1, maior a consistência administrativa. Só para exemplificar, no tocante aos investimentos, o índice alcançado pelo município em questão foi o máximo, corroborando a informação de que Mucurici foi o município que mais investiu dentre os capixabas em 2010, proporcionalmente.

Consistentemente, segundo a Revista Finanças Capixabas 2010⁴, o município de Mucurici é o 4º (quarto) em receita total per capita, mesmo sendo o 74º (septuagésimo quarto) em receitas, conforme demonstram os quadros a seguir reproduzidos:

► Receita total^a per capita

Posição	Município	A / B	Receita total ^a (A) em R\$	População (B)
1º	Presidente Kennedy	13.670,3	141.009.091,2	10.315
2º	Anchieta	6.770,5	161.773.925,5	23.894
3º	Vitória	3.756,1	1.222.426.299,0	325.453
4º	Mucurici	2.810,4	15.940.662,4	5.672

► Receita total^a

Posição	Município	Receita total ^a em R\$	População
1º	Vitória	1.222.426.299,0	325.453
2º	Serra	707.538.442,3	409.324
3º	Vila Velha	561.349.463,3	414.420
4º	Cariacica	342.482.643,6	348.933
5º	Linhares	330.057.081,7	141.254
6º	Cachoeiro de Itapemirim	245.642.773,6	189.878
[...]			
74º	Mucurici	15.940.662,4	5.672
75º	Apiacá	15.185.343,9	7.513
76º	Alto Rio Novo	15.162.005,2	7.303
77º	Dores do Rio Preto	14.138.280,3	6.399
78º	Divino de São Lourenço	11.067.875,6	4.515
TOTAL		6.747.120.596,8	3.512.672

Ressalta-se que o investimento nos serviços públicos contribui para melhor qualidade de vida dos habitantes, bem como aumenta a distribuição de renda, logo, as análises orçamentárias passam não só pelas formalidades legais e sim pelo olhar criterioso nos resultados.

⁴<http://www.aequus.com.br/>

Outro dado relevante em relação a Mucurici, extraído da pesquisa FIRJAN, disponível em www.firjan.org.br/IFGE, é que o município alcançou o 14º (décimo quarto) lugar no ranking em gestão fiscal no ano de 2010.

Por derradeiro, verifico que o supedâneo para a manutenção da inconsistência apontada no item 3.4 ora em análise, é artigo 1º, §1º, da Lei 101/2000, *in verbis*:

Art. 1º [...]

*“§1º A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de **afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o **cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”. Grifei.*

Ora, diante dos resultados apontados em que o município de Mucurici é indicado como detentor de gestão fiscal de qualidade, não há razoabilidade na manutenção da inconsistência, a qual se configura como uma interpretação singular de um ato contábil de execução orçamentária que não interferiu na realização financeira, haja vista que foi demonstrado equilíbrio financeiro e cumprimento dos índices legais, além do saldo do exercício.

A área técnica invoca, ainda, o art. 12, caput, da LRF, que textualmente impera:

“Art. 12 As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”.

Mais uma vez, peço licença para debater o teor do dispositivo, discordando da conclusão contida na ITC correspondente, pois o seu descumprimento não fora

comprovado já que aos autos não se fizeram presentes as peças informativas usadas pelo ente para a composição da estimativa da receita, que por certo, devem ter acompanhado quando da apresentação da LOA à Câmara Municipal.

Mesmo com as alegações constantes nos autos, não há elementos para entendimento de que não fora cumprido o dispositivo supra. É cediço, no entanto, que o procedimento legal fora cumprido quando o legislativo municipal aprovou a Lei Orçamentária originando a Lei nº 520, de 17 de dezembro de 2009.

Respeitosamente, desconsidero a interpretação de tentativa de burla ao devido processo legal, pelas alegações do Agente, já que não houve qualquer indicativo nesse sentido que pudesse ser comprovado.

A permanecer o entendimento de burla ao devido processo legal, estaria esta Corte de Contas a agir sobre dilação hipotética, até porque, pelo que consta dos autos, para a aprovação da Lei Orçamentária houve o rito legislativo que oportunizou aos edis a ampla análise do contexto da lei, sendo-lhes permitido modificar, excluir ou incluir emendas à referida Lei.

Destaco por fim, que a superestimativa de receita em diversos julgados tem sido repreendida com recomendação, mesmo em caso de devolução de recursos quando se trata de Câmaras Legislativas. Portanto, a ilegalidade apontada não enseja razão substancial para que as contas sejam irregulares.

Para sedimentar tal entendimento, mister apor destaques no voto da Em. Conselheira Maria Regina Pasquale, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme abaixo transcrito:

Presidente da Câmara: Humberto Zaninoto Maldonado.

Acompanha: TC-000283/126/08.

Auditada por: UR-2 - DSF-I.

Auditoria atual: UR-2 - DSF-I.

[...]

2.2 O relatório de auditoria apontou falhas, algumas das quais, ensejam recomendações e outras providências. É o que ocorre com a **superestimativa da receita**, bem caracterizada na nota de rodapé n. 1 deste voto, a demonstrar que a Câmara vem projetando suas despesas além de suas reais necessidades, resultando em crescente devolução de recursos ao Executivo e caracterizando o descumprimento dos artigos 29 e 30 da Lei n. 4.320/64 e 12 da LRF. A defesa sustentou que não houve qualquer superestimação de receita, visto que a Câmara pautou-se pelos parâmetros normais para projeções e estimações de receitas orçamentárias, do ponto de vista da razoabilidade administrativa. **As alegações podem ser acolhidas, sem prejuízo, entretanto, de recomendação ao Legislativo, de observar os citados artigos da legislação específica, na elaboração de seu orçamento**, com alerta de que o descumprimento poderá ensejar a aplicação do contido no §1º do artigo 33 da Lei Complementar estadual n. 709/93, no caso de reincidência da falha.

[...]

2.7 **Diante do exposto, julgo regulares as contas, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar estadual n.709/93, com ressalva para as falhas apontadas** nos itens “Suprimentos Financeiros Oriundos da Prefeitura”, “Encargos Sociais” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, cuja efetiva regularização recomendo. Grifei. http://www2.tce.sp.gov.br/args_juri/pdf/55926.pdf, acesso em 03/07/2012, as 9h.

O acórdão a seguir transcrito, prolatado também pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, fortalece o entendimento de que, constatada a ilegalidade sobre a nomenclatura “superestimação de receita”, há que fazer uma recomendação quanto aos procedimentos inerentes à elaboração do orçamento, não ensejando, contudo, a irregularidade das contas:

A C Ó R D ã O

Proc.TC-000246/026/08. Recurso Ordinário.

Recorrente: Pedro Henrique Scartezini – Ex-Presidente da Câmara Municipal de Garça.

Assunto: Contas anuais da Câmara Municipal de Garça, relativas ao exercício de 2008.

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra decisão da E. Primeira Câmara, que julgou irregulares as contas, nos termos do art.33, III, alíneas “b” e “c”, da L.C.709/93.

Acórdão publicado no DOE em 28.09.10.

Advogados: Claudinei dos Santos Michelin e Juliano Pereira de Andrade.

Acompanha: TC-246/126/08.

EMENTA: R.O. contra julgamento pela irregularidade das contas anuais de Câmara Municipal proferido pela E. Primeira Câmara desta Corte, que julgou irregulares as contas da Edilidade, relativas ao exercício de 2008, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Orgânica desta Corte.

[...]

Vistos, relatados e discutidos os autos. O E. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 08 de junho de 2011, pelo voto dos Conselheiros Eduardo Bittencourt Carvalho, Relator, Antonio Roque Citadini, Edgard Camargo Rodrigues, Fulvio Julião Biazzi, Renato Martins Costa e Robson Marinho, preliminarmente, resolveu conhecer do recurso ordinário e, quanto ao mérito, tendo em vista as razões expostas no voto do relator juntado aos autos, **deu-lhe provimento parcial, para excluir dos fundamentos do respeitável julgamento de primeira instância as questões relativas à superestimação de receita e delimitar a devolução ao erário** da quantia individual de cada vereador, no exercício de 2008, na importância de R\$840,00 (oitocentos e quarenta reais), totalizando R\$7.560 (sete mil quinhentos e sessenta reais), representativa da existência de 09 (nove) edis do Parlamento de Garça, devidamente corrigida monetariamente, mantendo, contudo, o julgamento pela irregularidade das contas da Câmara Municipal de Garça, relativas ao exercício de 2008, nos termos consignados na respeitável decisão hostilizada. Grifei.

http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/131720.pdf, acesso em 03/07/2012, as 9h.

Corrobora-se, portanto, que a superestimação de receita trilha o entendimento da acuidade quanto à elaboração da LOA, não consubstanciando razão para imputação de irregularidade das contas.

Ante todo o exposto, concluo, divergindo respeitosamente da Área Técnica e do MPEC, pelo afastamento da irregularidade contida no item 3.4 ora em debate, que trata de superestimativa de receita orçamentária e recomendar a utilização das técnicas legais para a previsão do orçamento.

2. Item 5.1

Demonstrativo da Dívida Ativa evidencia ausência de arrecadação de receita de dívida ativa

2.1 Síntese

O Relatório Técnico Contábil (153/2011), constante às fls. 569/581, apontou inobservância à Lei nº 101/2000, em seu art. 11, entendendo que restou evidente a ausência de arrecadação de receita de dívida ativa o que seria, uma infração, visto que *a previsão e arrecadação das receitas municipais constituem requisitos essenciais da responsabilidade fiscal*⁵.

2.2 Justificativas apresentadas

Devidamente citado, o responsável apresentou suas justificativas (fls.608/687), tempestivamente, atendendo citação válida, primeiramente informando que o município tem desenvolvido trabalhos de conscientização tributária junto à população e recorrido ao judiciário quando necessário.

Alegou ainda, que ao longo dos últimos quatro (4) anos, o município recebeu pouco mais de dez mil reais em ações promovidas e que os valores são pequenos em relação ao aumento de arrecadação do IPTU.

Continuando, afirmou que não feriu o artigo 14, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, por não se remeter o ato à anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo, nem tão pouco deixou prescrever créditos tributários em dívida ativa. Como providência, disse que o ente está intensificando os mecanismos legais de cobrança de valores inscritos em Dívida Ativa.

2.3 Análise da Área Técnica

Gerado pela análise da inconsistência apontada e as contras razões do jurisdicionado, a Instrução Contábil Conclusiva (fls.690/706) manteve a irregularidade

⁵ Instrução Técnica Contábil, 1564/2012, primeiro parágrafo, fls.717.

consubstanciada com fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei 4.320/1964 e na Portaria 564/2004 da Secretaria do Tesouro Nacional, enfatizando que *tais créditos constituem direito, de fato, da administração pública*⁶. Conceituando, a ICC reproduz que *a dívida ativa abrange os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apurados, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas aprazadas*⁷.

Ante ao não acolhimento das justificativas e, por considerar que as medidas olvidadas não surtiram efeitos para o recebimento da Dívida Ativa, bem como por considerar que nenhum valor fora arrecadado sob a nomenclatura em tese e por entender que o município foi complacente com os devedores e negligenciou quanto aos cofres públicos, opinou por manter inconsistência.

2.4 Fundamentação do voto

Primeiramente ressalto que, apesar de não constar na ITC, a Dívida Ativa em debate se refere a créditos tributários, já que existe uma diferenciação contida no § 2º, do art. 39, da Lei 4.320/64, entre créditos tributários e não tributários inscritos. Essa observação torna-se pertinente para a análise ampla da conduta quanto à exigência de inserção de receita advinda de recebimentos da dívida ativa.

Parafraseando Sergio Jund⁸, *a Dívida Ativa corresponde aos créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não, exigível pelo transcurso do prazo de pagamento pelo contribuinte, constituindo-se, portanto, em direitos a receber decorrentes da receita tributária e outras espécies de rendas não arrecadadas no exercício.*

⁶ Instrução Técnica Contábil, 1564/2012, terceira parágrafo, fls.719.

⁷ Instrução Técnica Contábil, 1564/2012, primeiro parágrafo, fls.720.

⁸ JUND, Sergio. *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2006. p.173.

Esclarece-se, portanto, que o crédito inscrito em Dívida Ativa constitui um direito a receber e não uma receita, propriamente dita, tanto que é registrado no ativo permanente da contabilidade pública.

Quanto à exigência do cumprimento do orçamento no Exercício Financeiro, constata-se da análise do Título IV, da Lei 4.320/64, em especial os arts. 34 a 39, que não se impõe obrigatoriedade de ajuizamento de ação de execução fiscal, ou outro procedimento administrativo durante a execução financeira do orçamento. Logo, o ato discricionário da Administração Pública se regerá na medida necessária a entendimento do administrador, devendo este se ater ao art. 13 da LC 101/2000.

Ademais, não se pode perder de vista as ponderadas razões de justificativa apresentadas pelo Prefeito.

De acordo com os autos, às fls. 07, 15 e 180, consta, além do relatório contábil e da própria ITC, a informação dos créditos da dívida ativa constando os saldos anterior e atual, além do montante inscrito no exercício e da atualização, portanto, cumpriu-se desde logo o artigo 39 e seus parágrafos da Lei 4.320/64.

Arguiu o prefeito que nos últimos 4 (quatro) anos o município só conseguiu arrecadar pouco mais de dez mil reais da dívida ativa com as ações implementadas, razão pela qual optou por realizar campanhas para que os munícipes pagassem seus tributos em dia, o que resultou em aumento da arrecadação de IPTU em 2.419,2% (dois mil, quatrocentos e dezenove vírgula dois por cento) em 4 (quatro) anos. Fato este que não pode ser desconsiderado, com toda *venia*.

Outrossim, o total da Dívida Ativa em 2010, após a inscrição e as correções legais, atingiu o montante acumulado de R\$ 366.751,03 (trezentos e sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta e um reais e três centavos), que corresponde a 2,3% em relação ao total das receitas do exercício financeiro.

A área técnica demonstra racional preocupação com a prescrição dos créditos com base no Código Civil em seu artigo 206, § 5º, inciso I, bem como demonstra extremo zelo com o cumprimento das normas estatuídas a respeito do tema, especialmente a Portaria 564/2004.

Contudo, com consideração e respeito ao princípio da legalidade, o que a lei determina é a inscrição do crédito em Dívida Ativa⁹ e a correção do saldo. Portanto, apesar da suma relevância dos créditos da dívida ativa, não há força legal que imponha obrigatoriedade de recebimento, até porque, a simples implementação de atos administrativos de cobrança e ajuizamento de ações, não dariam certeza da transformação da dívida em receita.

Derradeiramente, ao proceder à análise do saldo de 2009 e o que se conseguiu receber nos anos anteriores, notar-se-á uma grande dificuldade para o êxito das cobranças e ainda, apesar de faltarem dados para conclusão, verifica-se que o valor da dívida *per capita* é pequena (R\$ 64,66 – divisão do montante da dívida pelo número de habitantes [R\$ 366.751,93 ÷ 5.672]).

Outro dado consistente que corrobora as ações do ente em favor do aumento da arrecadação é o crescimento da receita de IPTU de 2010 em relação a 2009, visto que a média real capixaba foi de 6,6%¹⁰ e o município apresentou um crescimento de 8,91% (diferença em percentual entre 2009-2010).

Esses dados são suficientes para demonstrar que o resultado das ações implementadas pela municipalidade em favor da adimplência do referido tributo tem alcançado eficácia.

⁹ Lei 4.230/1964, art. 39, § 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

¹⁰ Revista Finanças Capixabas, p., 34; <http://www.aequus.com.br>

É bem verdade que o município está em 65º (sexagésimo quinto) lugar em arrecadação *per capita* no Espírito Santo, logo, necessário maior rigor nas ações, levando-se em conta, contudo, os diversos fatores e características como a cultura, a renda e o custo x benefício, p.ex., visto que o valor de R\$ 3,30 (três reais e trinta centavos)¹¹ *per capita* do município está bem abaixo da média da região que é de R\$ 10,80 (dez reais e oitenta centavos)¹².

No diapasão das cobranças administrativas e judiciais, trazemos à luz parte do relato da reunião na Corregedoria Nacional Justiça sobre o tema:

O projeto é da Corregedoria Nacional de Justiça e foi proposta na quarta-feira (25/4/12), em reunião entre a corregedora nacional de Justiça, ministra Eliana Calmon e representantes da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), de procuradorias municipais e dos Tribunais de Justiça de Santa Catarina (TJ-SC) e do Espírito Santo (TJ-ES). “Não interessa ao município a judicialização para não receber o crédito. A solução pré-processual gera economia aos cofres públicos, o pagamento mais rápido da dívida e a garantia de Justiça efetiva”, destacou a corregedora, ao lembrar que na esfera federal, cada processo de execução fiscal custa em média R\$ 4,3 mil, conforme demonstrou levantamento do CNJ em parceria com o Ipea (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). As execuções fiscais correspondem a cerca de um terço dos processos em tramitação na Justiça brasileira¹³.

Compõem ainda os dados, a existência de 27 milhões de ações de execução fiscal de tributo e que apenas 8% das ações que são ajuizadas anualmente se resolvem, sendo assim, conclui a Ministra Eliana Calmon, Corregedora do Conselho Nacional de Justiça:

“É insanidade entrar com uma execução fiscal na Justiça para cobrar dinheiro irrisório”.

¹¹ Idem,

¹² Idem,

¹³ <http://www.conjur.com.br/2012-mai-03/acao-pretende-reduzir-entrada-execucoes-fiscais-justica>

Estruturando o entendimento que ora formulo, exponho tratativas do tema realizado junto ao Tribunal de Contas de São Paulo, na conformidade do voto do Em. Conselheiro Robson Marinho, nos seguintes termos:

Segunda Câmara
Sessão: 28/7/2009
TC-002037/026/07 – CONTAS ANUAIS
Prefeitura Municipal: Brotas.
Exercício: 2007.
Prefeito: Orlando Pereira Barreto Neto.
Período(s): (01-01-07 a 24-05-07), (04-06-07 a 13-08-07) e (15-09-07 a 31-12-07).
Substituto Legal: Vice-Prefeito – João de Jesus.
Período(s): (25-05-07 a 03-06-07) e (14-08-07 a 14-09-07).
Advogado(s): Milena Guedes Corrêa Prando dos Santos.
Acompanha(m): TC-002037/126/07, TC-002037/226/07, TC-002037/326/07
Expediente(s): TC-000357/002/07.
Auditada por: UR-2 – DSF-I.
Auditoria atual: UR-2 – DSF-I.

[...]

Dívida Ativa

- ineficiência na cobrança de dívida ativa; divergência entre o valor registrado no Livro de Dívida Ativa inscrita no exercício e o efetivamente contabilizado;

[...]

As demais incorreções apontadas pela equipe de fiscalização podem ser elevadas, diante das características formais que as revestem, bem como do esclarecimentos oferecidos pelo interessado e das manifestações dos órgãos técnicos da Casa (Assessorias Técnicas e Chefia).

Assim sendo, acompanho a conclusão de ATJ e **voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Brotas**, relativas ao exercício de 2007. Grifei.

http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/38008.pdf

Nessa mesma vertente de que enseja regularidade com ressalva e recomendação, nas hipóteses em que o gestor público não implementa a tempo e modo a cobrança da dívida ativa do ente, está o Tribunal de Contas de Minas Gerais, consoante se infere do acórdão adiante transcrito:

Ementa

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE RESERVA DO CABAÇAL. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2011. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS. APLICAÇÃO DE MULTA.

Decisão

Processos nº 15.158-0/2011 (2 vol), 9.668-7/2011 (2 vol), 18.726-7/2011 (2 vol) e 1.688-8/2012 (2 vol)

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE RESERVA DO CABAÇAL

Assunto: Contas anuais de gestão do exercício de 2011, relatório de controle externo simultâneo, extratos bancários e conciliações Relator Conselheiro VALTER ALBANO

ACÓRDÃO Nº 424/2012 -TP

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE RESERVA DO CABAÇAL. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2011. REGULARES, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS. APLICAÇÃO DE MULTA.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 15.158-0/2011.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, inciso II, 21, § 1º e 22, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 193, § 2º, da Resolução 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 3.002/2012 do Ministério Público de Contas, em julgar REGULARES, com recomendações e determinações legais, as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Reserva do Cabaçal, relativas ao exercício de 2011, sob a gestão do Sr. Nivaldo Ponciano Coelho, tendo como corresponsável o contador Sr. Elias Avelino dos Santos; **recomendado à atual gestão que aprimore e supervisione o sistema de controle interno da Prefeitura, de modo a torná-lo mais eficiente com a adoção de procedimentos e rotinas de trabalho capazes de detectar e impedir que falhas dessa natureza se concretizem, em prejuízo dos controles interno, externo e social; e, ainda, determinando à atual gestão que implemente novas ações de cobrança da dívida Ativa da Prefeitura, visando incrementar a recuperação dos seus créditos junto aos contribuintes inadimplentes**, adequando o desempenho dessa área da gestão fiscal ao que estabelece o artigo 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF; e, por fim, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Resolução Normativa 17/2010 deste Tribunal de Contas, aplicar, ao Sr. Nivaldo Ponciano Coelho, a multa de 11 UPFs/MT, em razão das divergências, inconsistências e omissões quanto aos dados e informações referentes ao sistema Aplic e da reincidência da irregularidade referente à ineficiência do controle interno, que não desempenhou todas as suas atribuições e deveres, cuja multa deverá ser recolhida ao Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas, como preceitua a Lei nº 8.411/2005, com recursos próprios, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados após o decurso de três dias úteis da publicação no Diário Oficial do Estado, como estabelecido no artigo 61, inciso II, § 1º, da Lei Complementar nº 269/2007. O gestor poderá requerer o parcelamento da multa imposta, desde que preencha os requisitos elencados no artigo 290 da Resolução nº 14/2007. Grifei.

http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/151580/ano/2011/num_decisao/424/ano_decisao/2012

Nota-se, portanto, que os entendimentos dos Tribunais de Contas seguem no sentido de admitir que a ilegalidade em debate deve ser repreendida com ressalva nas contas e recomendação, extraíndo-se a ideia de irregularidade.

Ante ao exposto e considerando:

1. Que não houve renúncia de receita e nem prejuízos ao erário;
2. que ainda é possível a inserção dos créditos não realizados por decurso de prazo em dívida ativa e a aplicação das correções aos valores existentes;
3. a falta de preceito legal claro e definição de punibilidade;
4. os dados técnicos sobre a arrecadação de IPTU e os comparativos pelos índices;
5. a pouca eficiência das ações judiciais de execução fiscal no país;
6. a necessidade de melhoria do sistema de arrecadação e controle das cobranças da dívida ativa;

Divirjo respeitosamente da Área Técnica e do MPEC, e entendo por bem afastar **a irregularidade contida no item 5.1** ora em debate, e por recomendar a adoção de medidas necessárias à melhoria do controle da dívida ativa, bem como quanto à arrecadação do IPTU.

III - CONCLUSÃO

De todo o exposto e por tudo mais que dos autos consta, divergindo do entendimento da 4ª Controladoria Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que o Colegiado adote a seguinte decisão:

I - Sejam afastadas as inconsistências relatadas nos itens 3.4. – *Dados da execução orçamentária indicam superestimação do orçamento* e 5.1 – *Demonstrativo da Dívida Ativa evidencia ausência de arrecadação de receita de dívida ativa*, contidas na ITC 1564/2012.

II - Fundamentado no art. 80, II, da LC 621/2012, que seja emitido Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO, com ressalva**, das contas do Município de Mucurici, exercício de 2010, sob a responsabilidade do Sr. **ATANAEL PASSOS WAGMACKER**.

III – Recomendar ao Município que adote medidas necessárias quanto ao cumprimento da utilização das técnicas legais para a previsão do orçamento; quanto à intensificação do controle da dívida ativa e sua respectiva cobrança, e por fim, quanto à melhoria da arrecadação do IPTU.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-1757/2011, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia onze de setembro de dois mil e doze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Recomendar ao Poder Legislativo Municipal Parecer Prévio pela **aprovação com ressalva** das contas do Município de Mucurici, apresentada sob a responsabilidade do Sr. Atanael Passos Wagnacker, Prefeito Municipal de Mucurici no exercício de 2010;

2. Recomendar ao Município que adote medidas necessárias quanto ao cumprimento da utilização das técnicas legais para a previsão do orçamento; quanto à intensificação do controle da dívida ativa e sua respectiva cobrança, e por fim, quanto à melhoria da arrecadação do IPTU.

Composição Plenária

Presentes à sessão plenária da apreciação os Srs. Conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Presidente, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Relator, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, José Antônio Almeida Pimentel, Domingos Augusto Taufner e

os Conselheiros em substituição Márcia Jaccoud Freitas e João Luiz Cotta Lovatti. Presente, ainda, o Dr. Luciano Vieira, Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 11 de setembro de 2012.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

DR. LUCIANO VIERA

Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral

Lido na sessão do dia:

SERGIO JOÃO FERREIRA LIEVORE

Secretário-Geral das Sessões “ad hoc”