

Acórdão 00322/2019-1 – PRIMEIRA CÂMARA

Processo: 03580/2018-8

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2017

UG: PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Responsável: PEDRO AMARILDO DALMONTE

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITURA
MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE –
EXERCÍCIO DE 2017 – CONTAS REGULARES COM
RESSALVA – QUITAÇÃO – DETERMINAÇÃO –
ARQUIVAR**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do senhor Pedro Amarildo Damonte.

A Secex Contas elaborou o **Relatório Técnico 167/2018** e a **Instrução Técnica Inicial 421/2018**, com sugestão de citação do senhor Pedro Amarildo DalmonTE para apresentação de razões de defesa, o que foi realizado mediante a **Decisão Segex 430/2018**.

Devidamente citado, o gestor anexou aos autos suas justificativas (**Defesa/Justificativa 1301/2018 e Peça Complementar 18256/2018**).

Foram os autos encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE, o qual elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 414/2019**, opinando pelo afastamento da inconsistência referente à divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço

Patrimonial. No entanto, conclui pela irregularidade das contas do senhor Pedro Amarildo Dalmonte em razão da manutenção da irregularidade relativa à ausência de medidas para a cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luciano Vieira (**Parecer do Ministério Público de Contas 558/2019**).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando acuradamente os autos, verifico que o feito encontra-se devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Inicialmente, **ratifico o opimento técnico e Ministerial pelo afastamento do indicativo de irregularidade relativo à divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial**, tomando como razão de decidir a fundamentação exarada na **Instrução Técnica Conclusiva 414/2019**, abaixo transcrita:

2.1. Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (item 3.1.12 do RT)

Base legal: **artigos 85, 89, 100, 101 e 105, da lei federal 4.320/1964**

Consta no RT:

Da análise do Balanço Patrimonial e do Demonstrativo da Dívida Flutuante, observa-se divergência no valor do Passivo Financeiro evidenciado, como segue:

Demonstrativo	Em R\$ 1,00
	Valor
Balanço Patrimonial	889.927,15
Demonstrativo da Dívida Flutuante	40.729,79
(=) Divergência (I - II)	849.197,36

Fonte: Processo TC 03580/2018-8 - Prestação de Contas Anual/2017

É importante destacar que a divergência apontada é no mesmo montante dos restos a pagar processados. Assim, conclui-se que o demonstrativo da Dívida Flutuante encaminhado deixou de evidenciar a movimentação dos restos a pagar processados.

(...)

JUSTIFICATIVA: Abaixo seguem as justificativas apresentadas pelo gestor (52 – Defesa/Justificativa 01301/2018-9):

Como é sabido, as informações que compõe o Demonstrativo da Dívida Flutuante é encaminhado através do arquivo estruturado DEMDFLT, arquivo gerado em extensão XML, portanto, não pode ser conferido o seu conteúdo pelo técnico responsável pela sua geração.

Ocorre que o referido arquivo gerado apresentou problemas em todos os jurisdicionados do Estado do Espírito Santo que utilizam o sistema de contabilidade eletrônica fornecido pela empresa E&L Produções de Software LTDA. Em contato telefônico com a referida empresa, foi admitido o erro, com posterior orientação de geração do arquivo físico para ser encaminhado ao TCE.

É importante destacar que o Município não teve responsabilidade no erro encontrado, portanto, solicito que seja desconsiderada a divergência com a devida análise dos relatório encaminhado Anexo – Anexo XVII – Demonstrativo da Dívida Flutuante.

ANÁLISE:

O presente indicativo de irregularidade trata da divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial, em desacordo com o que preconiza os artigos 85, 89, 100, 101 e 105, da Lei Federal 4.320/1964.

Regularmente citado (Termo de Citação 00785/2018-5), o gestor apresentou defesa reconhecendo a existência da diferença no demonstrativo da dívida flutuante (arquivo DEMDFL) que, segundo alega, ocorreu na geração do referido arquivo em formato XML, que não permite conferência do conteúdo pelo técnico responsável pela sua geração. Consta em suas razões de justificativas que o arquivo foi gerado pela empresa responsável pelo sistema de contabilidade eletrônica – E&L Produções de Software Ltda.

Na Peça Complementar 18256/2018-1 anexada aos autos foi encaminhado o “DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE” para o exercício de 2017, gerado do sistema contábil da Unidade Gestora, indicando as dívidas que ficaram de fora do DEMDFL e se referem aos saldos de algumas contas de consignações, bem como restos a pagar não processados do exercício de 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Descrição da Dívida	Saldo Final
INSS - Servidores	558,37
INSS - Serviços de Terceiros	2.291,76
IRRPF	1.569,28
ISS	3.777,78
SISPMC	49,04
Depósito/Cauções	15.697,70
Rendimentos PIS/PASEP	9,93
Restos a Pagar não processados	
2015	-
2016	-
2017	16.775,93
TOTAL	40.729,79

Cabe ressaltar aqui que, diante das normas de Contabilidade aplicadas ao registro contábil das entidades e à elaboração das demonstrações contábeis, pode-se extrair que as **demonstrações contábeis são elaboradas com base nos registros contábeis** e que estes devem ser realizados de forma tempestiva. Caso exista a necessidade de retificação de lançamentos por qualquer motivo, **estes devem ser realizados na data corrente, não sendo possível a elaboração de novas demonstrações contábeis** depois de encerrado um exercício. Não obstante, a demonstração da dívida fluante trata de obrigação contábil acessória, de exigência formal, que evidencia a existência, neste caso, do valor das obrigações empenhadas (mas não liquidadas e pagas no exercício). Vale lembrar que o compromisso se encontra registrado no passivo financeiro do Balanço Patrimonial.

Importante considerar que o Gestor reconhece a necessidade de que os valores consignados e também aqueles inscritos em restos a pagar não processados sejam também evidenciados no demonstrativo da dívida fluante e que, mesmo extemporâneo, fora corrigido o demonstrativo, não restando caracterizada subavaliação das obrigações da Prefeitura Municipal.

Face ao relatado, conclui-se pelo acolhimento dos elementos apresentados nos autos e propõe-se o **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no item 3.1.12 do RT 167/2018.

Relativamente à inconsistência relativa **à ausência de medidas para a cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa**, a Instrução Técnica Conclusiva **414/2019** concluiu pela manutenção, nos seguintes termos:

2.2. Ausência de medidas para a cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa (Item 3.7.2 do RT)

Base legal: Arts. 1º, § 1º, 12, 13 e 14 da Lei Complementar 101/2000; artigo 85 da Lei Federal 4.320/1964.

Consta no RT:

Com base no Demonstrativo da Dívida Ativa, foram extraídas algumas informações que subsidiam as análises relativas à cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa:

Tabela 2) Informações complementares sobre a Dívida Ativa

Inscrições no Exercício (a)	127.788,99
Saldo Final no Exercício (b)	1.242.228,04
Baixas por recebimento no Exercício (c)	82.798,26
Percentual de recebimento em relação às inscrições no exercício (c/a)	64,79%
Percentual de recebimento em relação ao saldo final (c/b)	6,67%

Fonte: Processo TC 03580/2018-8 - Prestação de Contas Anual/2017

Considerando a tabela anterior e as demais análises realizadas nos documentos que compõem esta prestação de contas, constata-se que não há evidências da adoção de medidas de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa, conforme figura a seguir, motivo pelo qual sugere-se a citação do responsável para apresentar alegações de defesa.

[]

JUSTIFICATIVA: Abaixo seguem as justificativas apresentadas pelo gestor (52 – Defesa/Justificativa 01301/2018-9):

O Município de São Domingos do Norte tem tomado algumas providências para cobrança e consequente diminuição no seu estoque de Dívida Ativa, como apresento abaixo:

O Município regulamentou as condições de negociação pelo contribuinte de débitos inscritos em dívida ativa junto a Fazenda Municipal através da **Lei Municipal 385/2005**, condições estas muito facilitadas, caso haja interesse do contribuinte de quitar seus débitos. O Município conta também com a **Lei nº 716 de 27 de novembro de 2012** como uma nova ferramenta de cobrança dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa, da qual as cobranças passaram a ser efetuadas mediante protesto em cartórios de título executivo judicial de quantia certa de certidão de dívida ativa e o registro de devedores em entidades que prestem serviços de proteção ao crédito e/ou promovam cadastros de devedores inadimplentes, dando ao setor de administração de arrecadação e a Procuradoria Geral certa agilidade no processo.

De maneira específica no exercício de 2018, o Município ampliou o conjunto de medidas para mitigar o estoque de dívida ativa inscritos. Uma destas medidas foi instituir o REFIS 2018, através do projeto de **Lei 907/2018**, com oferecimento de descontos de juros e multas para os interessados em liquidar suas dívidas. Também no exercício de 2018 para dar maior celeridade e efetividade ao

recebimento de dívida ativa, o Município solicitou a Câmara Municipal a criação do cargo de Procurador Municipal com a atribuição de acompanhamento e execução das dívidas no moldes das legislações vigentes no Município, conforme **Lei nº 921/2018**.

O Município conta ainda com o ajuizamento de ações por meio da cobrança judicial. No entanto, tal medida tem se apresentado ineficiente, uma vez que no exercício de 2017 não houve sentença condenatória em nenhuma ação impetrada pelo Município, pois a Comarca de São Domingos do Norte funciona até o momento, com apenas um juiz de direito substituto, não contando com o titular para responder todos os processos, comparecendo este apenas, em média, uma vez por semana, conforme declaração anexa da Procuradora Municipal.

Outro fator por nós observado que impactou os pagamentos de dívida ativa, foi a seca contínua que assolou o Município nos anos de 2014 a 2017, esse impacto se dá pois o Município possui sua matriz econômica ancorada na agricultura de subsistência e familiar e não havendo produção agrícola em maior volume, os recursos são alocados para outros itens de primeira necessidade, deixando o pagamento de impostos em segundo plano.

Além das ferramentas apresentadas acima, o Município está modernizando sua gestão tributária, colocando a disposição do cidadão uma ferramenta por nós aqui nomeada de "Cidadão Web", que consiste em um ambiente informatizado no site do Município onde os contribuintes terão acessos aos mais diversos serviços, desde da emissão de CND até a emissão de DAM de parcelamento de dívida, ou seja, criando a possibilidade de necessitar de deslocamento até a sede administrativa do Município.

No entanto, esclareço que todas estas medidas adotadas não vem logrando êxito, haja vista o montante de inscrições e baixas por pagamentos observados, mas acredito que estamos no caminho de atingir maior grau de eficiência na inscrição, notificação e recebimento de dívida ativa, no entanto as medidas adotadas poderão ser melhor observadas na apresentação da PCA do exercício de 2018.

ANÁLISE:

O presente indicativo de irregularidade trata da ausência de medidas para cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa em descumprimento aos artigos 1º, § 1º, 12, 13 e 14 da Lei Complementar 101/2000; artigo 85 da Lei Federal 4.320/1964.

Em sua defesa, o gestor esclareceu que a administração municipal possui mecanismos já implementados para cobrança da dívida ativa, a saber:

- Lei nº 385/2005 (14/06/2005): dispõe sobre o parcelamento da dívida tributária municipal;
- Lei nº 716/2012 (27/11/2012): autoriza a Procuradoria Geral do Município – PROGER a efetuar o protesto de título executivo judicial de quantia certa, de certidão de dívida ativa do município, de suas autarquias e de fundações públicas.
- Autoriza o registro, pelo município, de devedores em entidades que prestam serviços de proteção ao crédito e/ou promovam cadastros de devedores inadimplentes;
- Lei nº 907/2018 (11/04/2018): Institui o programa de incentivo à regularização fiscal com a Fazenda Pública do Município de São Domingos – REFIS São Domingos do Norte 2018;
- Lei nº 921/2018 (13/09/2018): criou vaga de Procurador Municipal;
- Ajuizamento de ações por meio de cobrança judicial;
- Modernização da gestão tributária colocando à disposição do cidadão uma ferramenta chamada de “Cidadão Web”, que consiste em um ambiente informatizado no site do Município para acesso aos serviços municipais, como emissão de CND e de DAM para parcelamento de dívida.

As leis citadas acima tiveram cópias anexadas aos autos, além de Declaração da Procuradora Geral do Município de que no exercício de 2017 “não fora julgado/tramitado nenhum processo judicial de cobrança de dívida ativa, apesar de regular manifestação desta municipalidade” (53 - Peça Complementar 18256/2018-1).

Não obstante, o gestor esclareceu que tais medidas não lograram êxito para o exercício de 2017, podendo ser melhor observadas na Prestação de Contas Anual do exercício de 2018.

Cabe lembrar que esta Corte de Contas, por meio do Ato Recomendatório Conjunto, entre o Ministério Público de Contas e a Corregedoria do Tribunal de Justiça, reforçou, em abril de 2013, a extrema importância que reside na adoção de providências eficazes para aumentar a arrecadação da dívida ativa, cuja responsabilidade recai sobre os gestores, posto que devem atender às demandas da população de maneira ágil, econômica e eficaz. Nesse sentido, foi estabelecido que as recomendações contidas no referido ato deveriam ser efetivadas até 31 de dezembro de 2015.

De acordo com os dados apresentados nesta prestação de contas – quatro anos após o Ato Recomendatório, vê-se que o percentual de arrecadação da dívida ativa está muito aquém do saldo existente, representando apenas 6,67% do total de créditos a receber.

Insta lembrar, ainda, que o presente indício de irregularidade foi apontado quando da análise das contas de gestão para o exercício de 2016, sendo considerado pela área técnica motivo de irregularidade das contas (TC 5182/2017).

Apesar de as alegações da defesa indicarem ações realizadas pelo município com o intuito de aumentar o percentual de arrecadação, o gestor não trouxe aos autos

nenhuma comprovação acerca do êxito de tais ações, que deveriam impactar positivamente os dados evidenciados no exercício em análise, ainda que precariamente. Entretanto, o que se observa ao longo dos exercícios de 2015 a 2017 é a manutenção do padrão de arrecadação dos referidos créditos, como segue:

Tabela 1) Comportamento da Dívida Ativa 2015 a 2017

Exercício	2015	2016	2017
Inscrições no Exercício (a)	121.304,55	192.162,14	127.788,99
Saldo Final no Exercício (b)	882.236,98	1.112.019,27	1.242.228,04
Baixas por recebimento no Exercício (c)	84.906,95	48.274,78	82.798,26
% Recebimento/Inscrições (c/a)	70%	25,12%	64,79%
% Recebimento/Saldo Final (c/b)	9,62%	4,34%	6,67%

Fonte: Processo TC 05182/2017-1 - Prestação de Contas Anual/2016

Diante de todo o exposto, sugere-se **manter** o indicativo de irregularidade apontado.

Inicialmente, cabe esclarecer que o fato do presente indício de irregularidade ter sido apontado quando da análise das contas de gestão para o exercício de 2016, sendo considerado pela área técnica motivo de irregularidade das contas (TC 5182/2017), não pode ser considerado como agravante da conduta supostamente atribuída ao gestor.

Isso porque as contas relativas ao exercício de 2016 somente tiveram prolação de Acórdão neste exercício de 2019. O Acórdão TC 1659/2018 data de 16/01/2019.

Ademais, apesar de ter sido mantida a inconsistência na decisão em tela, a irregularidade foi considerada formal, de natureza não grave, ensejando o julgamento pela regularidade com ressalva das contas.

Quanto às ações realizadas pelo Município com o intuito de aumentar o percentual de arrecadação, a análise técnica aponta que o gestor demonstrou que foram implementadas as seguintes medidas:

- Lei nº 385/2005 (14/06/2005): dispõe sobre o parcelamento da dívida tributária municipal;
- Lei nº 716/2012 (27/11/2012): autoriza a Procuradoria Geral do Município – PROGER a efetuar o protesto de título executivo judicial de quantia certa, de certidão de dívida ativa do município, de suas autarquias e de fundações públicas.
- Autoriza o registro, pelo município, de devedores em entidades que prestam serviços de proteção ao crédito e/ou promovam cadastros de devedores inadimplentes;

- Lei nº 907/2018 (11/04/2018): Institui o programa de incentivo à regularização fiscal com a Fazenda Pública do Município de São Domingos – REFIS São Domingos do Norte 2018;
- Lei nº 921/2018 (13/09/2018): criou vaga de Procurador Municipal;
- Ajuizamento de ações por meio de cobrança judicial;
- Modernização da gestão tributária colocando à disposição do cidadão uma ferramenta chamada de “Cidadão Web”, que consiste em um ambiente informatizado no site do Município para acesso aos serviços municipais, como emissão de CND e de DAM para parcelamento de dívida.

Apesar de tal reconhecimento, a área técnica conclui pela manutenção da irregularidade em razão do gestor não trazer aos autos **nenhuma comprovação acerca do êxito de tais ações**, que deveriam impactar positivamente os dados evidenciados no exercício em análise, ainda que precariamente.

Vê-se, portanto, que há uma modificação na natureza da inconsistência apontada. Enquanto a citação foi pela ausência de medidas para a cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa – **obrigação de meio** – a manutenção da irregularidade inova ao atribuir ao gestor uma **obrigação de resultado**, ou seja, apesar de ter tomado diversas medidas, não houve aumento do percentual de arrecadação.

Permissa venia, tal modificação ofende aos princípios do contraditório e da ampla defesa, e não merece acolhimento. Ao gestor não pode ser imputada a obrigação de resultado de ações que não dependem de sua vontade, mas sim do interesse dos contribuintes em regularizar sua situação tributária junto à Municipalidade. Não dispondo de meios para obrigar o contribuinte a pagar suas dívidas tributárias, entendo que **não pode ser atribuída ao Prefeito Municipal a culpa por não ter havido aumento do percentual de arrecadação**, já que o mesmo reconhecidamente empreendeu medidas visando corrigir a baixa arrecadação. **Concluo, portanto, pelo afastamento do indício de irregularidade em tela.**

Nesse sentido, **divergindo do entendimento técnico e Ministerial**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Julgar REGULARES as contas do senhor Pedro Amarildo Dalmonte frente à Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte no exercício de 2017, na forma do inciso I, do artigo 84 da Lei Complementar 621/2012,

1.2. Dar plena quitação ao responsável, nos termos do artigo 85 do mesmo diploma legal,

1.3. Após, o trânsito em julgado, arquivar os presentes autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 27/03/2019 – 8ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-adjunta das sessões