



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO JOSUÉ ROMERO

TRIBUNAL PLENO DE 22/03/17

ITEM Nº 45

PEDIDO DE REEXAME

45 TC-000617/026/14

Município: Ilha Comprida.

Prefeito(s): Décio José Ventura.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Décio José Ventura - Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 29-03-16, publicado no D.O.E. de 13-04-16.

Advogado(s): Tânia Mara Avino (OAB/SP nº 77.667).

Acompanha(m): TC-000617/126/14.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-12 - DSF-II.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara deste Tribunal, em sessão de 29.03.16, decidiu emitir parecer desfavorável às CONTAS DO PREFEITO DE ILHA COMPRIDA, relativas ao exercício de 2014 (Parecer à fl.169 - publicado no DOE de 13.04.16), à vista da excessiva abertura de créditos adicionais e das elevadas perdas de receita decorrentes da prescrição de tributos inscritos em dívida ativa.

Em Pedido de Reexame (expediente TC-013485/026/16 - fls.170/224), o Chefe do Executivo, Sr. DÉCIO JOSÉ VENTURA, ressalta os resultados positivos de sua gestão e argumenta que os remanejamentos atingiram apenas 9,79% dos créditos orçamentários, ao passo que o restante das alterações é oriundo de suplementações de valores recebidos de convênios firmados com outras esferas de governo, bem como de recursos de royalties e excesso de arrecadação, todas autorizadas por leis específicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

No tocante à dívida ativa, o Recorrente invoca a morosidade do Poder Judiciário como um entrave à sua cobrança. Além disso, afirma que *"a questão da propositura de execuções fiscais para cobrança do IPTU, esbarra na situação atípica do Município de Ilha Comprida" (sic), pois "alguns levantamentos feitos pela Administração mostram que de um total de aproximadamente 40.000 (quarenta mil) lotes, apenas 3,3% deles pagam o imposto predial"*.

As razões recursais trazem, ainda, dados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca do número expressivo de ações de execução fiscal, propostas por municípios, em tramitação no judiciário paulista, que demonstram a impossibilidade de conferir celeridade à cobrança da dívida ativa, razão pela qual, *"entende o órgão que a melhor solução é a desjudicialização, com novas propostas"*.

Nesse contexto, aduz o Recorrente que *"a Administração Municipal vem propondo ações de execução fiscal que atualmente utiliza sistema informatizado. Os documentos ora enviados demonstram que das 1.029 ações cadastradas em 2015, até a presente data apenas 105 delas foram distribuídas. Apesar dos insistentes contatos com o Poder Judiciário, conforme documentação inclusa, nada foi definido"*.

Assim, pede que este Tribunal reconheça que o Executivo Municipal vem cumprindo seu papel, pois a dificuldade de cobrar valores inscritos em dívida ativa é imputável ao Judiciário, e considere os resultados positivos das presentes contas, reformando a decisão de primeira instância para que seja emitido parecer favorável às contas do Executivo do Município de Ilha Comprida do exercício de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Assessoria Técnica, na vertente econômico-financeira (fls.227/228), destacou que a abertura de créditos adicionais, correspondente a mais da metade do orçamento, desfigurou o planejamento inicial, transformando-o em mera peça de ficção. Além disso, lembrou que os argumentos da Origem referentes à atipicidade do Município, que tem por dever a preservação da Mata Atlântica, já foram apresentados nas contas de 2010, 2011, 2012 e 2013, as três últimas desaprovadas por esta Corte. Por fim, avaliou que o ajuizamento de execuções fiscais, noticiado nas razões recursais, se deu de forma tardia, situação que demonstra que o gestor falhou em seu dever de manter controle adequado desses créditos e ajuizar as competentes ações em tempo hábil, evitando sua prescrição e a consequente perda de receitas, que atingiu 39,4 milhões de reais no exercício em exame.

Por sua vez, do ponto de vista jurídico (fls. 229/233), **ATJ** considerou que as razões recursais não afastaram as impropriedades que fundamentaram o Parecer desfavorável relativas às elevadas perdas de receita decorrentes da prescrição de impostos e à abertura de créditos suplementares, razão pela qual concluiu pela manutenção do Parecer recorrido, ressaltando, ainda, que as contas do exercício anterior receberam Parecer desfavorável deste Tribunal, confirmado após apreciação de Pedido de Reexame, em razão das mesmas falhas.

Chefia de ATJ (fl.234) endossou o posicionamento das Assessorias, manifestando-se pelo conhecimento e não provimento do pedido de reexame.

Da mesma forma, o d. **Ministério Público de Contas** (fls.235/237) opinou pelo conhecimento e desprovimento do apelo, por entender que a abertura de créditos adicionais em percentual (59,23%) muito superior à inflação do período contrariou o Comunicado SDG nº 29/2010, demonstrando grave deficiência no planejamento orçamentário, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

desconformidade com a gestão responsável prevista no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. No tocante à dívida ativa, o MPC ressaltou que 95,88% dos cancelamentos de valores inscritos foram consequência da falta de ajuizamento das ações de execução fiscal, o que configura ato de improbidade administrativa, conforme disposto no artigo 10, X, da Lei Federal nº 8.429/92.

Por sua vez, **SDG** posicionou-se pelo conhecimento e provimento do apelo, acolhendo as justificativas da Origem quanto aos créditos adicionais, dos quais apenas 9,79% foram abertos mediante decreto, ao passo que o restante foi autorizado por lei específica e com o correspondente respaldo em recursos disponíveis, de modo que seria cabível apenas advertência quanto à necessidade de atentar para o planejamento orçamentário, limitando suas alterações a um percentual próximo da inflação. Da mesma forma, considera que, embora a documentação trazida diga respeito a exercícios posteriores, a situação econômica atual e a elevação do montante da dívida ativa dos municípios e do Estado de São Paulo, marcada por alto percentual de valores considerados irrecuperáveis, somada aos ótimos resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial da Municipalidade de Ilha Comprida, torna passível de relevamento e advertência a falha relativa às perdas de receita decorrentes da prescrição de créditos inscritos na dívida ativa.

É o relatório.

GCECR
CMB



TC-000617/026/14

VOTO

Preliminar.

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito.

De início, as razões recursais elidem o fundamento relativo ao excesso de créditos adicionais, equivalentes a 59,23% da despesa inicialmente prevista. Com efeito, o Recorrente esclareceu que apenas 9,79% dos créditos adicionais restaram abertos por decreto, ao passo que o restante foi autorizado mediante leis específicas, empregando recursos efetivamente disponíveis, oriundos de convênios firmados com outras esferas de governo, bem como de royalties e excesso de arrecadação.

Sendo assim, considerando o resultado positivo da execução orçamentária, considero que a falha possa ser relevada, advertindo-se, contudo, a Origem, nos termos propostos por SDG, para que não descuide do adequado planejamento dos orçamentos vindouros, condicionando o limite de abertura de créditos adicionais à inflação projetada para o período, consoante disposto nos Comunicados SDG nº 29/10 (DOE de 19/08/10) e 18/15 (DOE de 29/04/15).

Por outro lado, apesar do respeitável posicionamento de SDG, entendo que a falha referente à expressiva perda de receita decorrente da prescrição de créditos inscritos na dívida ativa não comporta relevamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Além de insistir no argumento de que o problema decorreria principalmente da morosidade do Poder Judiciário, as razões recursais trazem documentos que comprovam o ajuizamento de ações de execução fiscal. Entretanto, trata-se de petições datadas de 2015 e 2016, portanto após o exercício em exame. Sendo assim, a propositura de ações judiciais tardias não socorre o Recorrente, que, conforme bem colocado pela Assessoria Técnica, tinha como *"dever manter controle adequado desses critérios, ajuizando as competentes ações de execução em tempo hábil, evitando, com isso, sua prescrição e, conseqüentemente, perdas significativas de receitas"*.

Cabe destacar, ainda, que a via judicial não é o único meio de promover a cobrança da dívida ativa. Pelo contrário, o próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹ recomenda o emprego de mecanismos mais eficientes à cobrança dessa dívida, por meio da "conciliação extrajudicial", "facilitação do pagamento - encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida", "parcelamento incentivado de créditos - PPI", "protesto extrajudicial da dívida ativa - CDA", "inclusão do nome do devedor no CADIN" e "inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito".

Portanto, na falta de adoção de outras providências, principalmente na ausência de uma sistemática de cobrança administrativa², não se pode

¹ Vide Cartilha do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo "Dívidas ativas e execuções fiscais municipais", disponível em <http://www.tjsp.jus.br/download/geraisintranet/spi/cartilhapa-raexecucoesfiscaismunicipais.pdf>, acesso em 24/02/2017.

² Com implantação de Setor de Cobrança Administrativa, com recursos humanos e tecnológicos suficientes, normatização de prazos para inscrição em dívida ativa e rotinas para cobrança, atualização constante dos cadastros de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

atribuir exclusivamente ao Judiciário o baixo nível de recebimento da dívida e a elevada ocorrência de prescrição de créditos.

No mesmo sentido, o Comunicado SDG n° 23/2013, publicado no Diário Oficial em 07/06/2013, dispõe que:

“O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997”.

Ademais, a Municipalidade já havia sido alertada sobre essa questão desde o exercício de 2010³, de modo que a situação da dívida ativa não pode ser atribuída à crise econômica atual. Da mesma forma, as contas de 2013 (TC-002144/026/13) foram rejeitadas sob idêntico fundamento⁴, apesar dos

contribuintes, controle rigoroso do cumprimento do prazo dos parcelamentos eventualmente concedidos.

³ O Parecer Desfavorável exarado no TC-003015/026/10 tem a situação da dívida ativa como um de seus fundamentos e contém recomendação para que a Municipalidade “Regularize o setor da dívida ativa, além de atender rigorosamente à NBC T 16.10, relativa à avaliação e mensuração de ativos e passivos em entidades do setor público”.

⁴ “Repete-se, portanto, a má gestão da arrecadação do Executivo Municipal, de modo similar ao verificado em 2010, a despeito do parecer ter sido publicado no DOE 03/10/2012, havendo, logo, tempo suficiente para a correção da falha. Ademais, conforme apurou a SDG, desde 2010, o total de impostos prescritos ultrapassou R\$ 89,729 milhões. Há, portanto, uma situação de descuido com o Erário que compromete as contas” (2ª Câmara, sessão de 14/07/2015,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

resultados financeiro e da execução orçamentária superavitários obtidos naquele exercício, decisão mantida em sede de Pedido de Reexame⁵, sem que a Administração Municipal tenha tomado providências concretas para solucionar o problema.

Quanto aos resultados favoráveis obtidos no exercício, necessário salientar que decorrem do recebimento de vultosos recursos de royalties (R\$ 103,7 milhões). Além de se tratar de receitas que incidem sobre a exploração de recurso mineral finito, seu recebimento não exime a administração municipal de buscar recursos próprios, em observância ao artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶, lembrando que a conduta de negligenciar a arrecadação de tributo ou renda configura ato de improbidade administrativa⁷, nos termos do artigo 10, X, da Lei nº 8.429/1992.

Relator Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, DOE 30/07/2015).

⁵ *"Como já consignado no voto condutor, é grave a situação do Município, tendo em vista as elevadas perdas de receitas decorrentes da prescrição de impostos, bem como a reincidente abertura de créditos suplementares. (...) A situação nas presentes contas é idêntica à observada em 2010, mantendo-se, portanto, o quadro de descuido com a gestão dos recursos públicos, sobretudo no tocante ao sistema arrecadatório e à gestão da dívida ativa"* (Tribunal Pleno, sessão de 24/02/2016, Relator Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos, DOE 15/03/2016, trânsito em julgado em 21/03/2016).

⁶ **"Art. 11.** Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos".

⁷ **"X** - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Por fim, observo que a contabilização da dívida ativa não leva em conta a necessidade de se estabelecer provisão para perdas, o que distorce os demonstrativos do Município. Nesse sentido, a publicação do Ministério da Fazenda/ Secretaria do Tesouro Nacional, intitulada "Dívida ativa - manual de procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios", aborda a importância de se instituir provisão contábil:

"O provisionamento justifica-se pelo dever que a contabilidade tem de espelhar correta e claramente a real situação patrimonial do ente, seja este governamental ou não. Conforme a Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público nº 19 - NICSP 19, só devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis aqueles ativos onde se tenha uma grande possibilidade de realização, enquanto que os direitos de recebimento totalmente incerto e fora do controle da entidade não devem constar dos balanços. Como os créditos são representados por grande quantidade de credores e não se conhece de quais deles o recebimento é incerto, utiliza-se a estatística para registrar as perdas prováveis" (p. 34).

Nestas circunstâncias, voto pelo **não provimento** do Pedido de Reexame, mantendo-se o parecer desfavorável às contas do PREFEITO DE ILHA COMPRIDA do exercício de 2014, excluída dos fundamentos da r. decisão de primeiro grau a questão da excessiva abertura de créditos adicionais, com advertência para que a Origem observe o teor dos Comunicados SDG nº 29/10 (DOE de 19/08/10) e nº 18/15 (DOE de 29/04/15).

É o meu Voto.