PROCESSO TC 000207/2014

ORIGEM: Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo

ASSUNTO: Recurso de Reexame

INTERESSADO: José Jairson da Graça

ADVOGADO: Não há

PROCURADOR: José Sérgio Monte Alegre – Parecer n° 742/2018

RELATOR: Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo

ACORDÃO TC - 3380 PLENO

EMENTA: Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo. Recurso de Reexame. Renúncia de Receita. Divergência de informações. Rejeição das contas anuais.

ACORDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em Sessão Plenária realizada no dia 06 de dezembro de 2018, sob a presidência em exercício do Senhor Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza, por unanimidade de votos, julgar **pela IMPROCEDÊNCIA do presente Recurso de Reexame, mantendo-se incólumes todos os termos do Parecer Prévio TC n° 2781/2013 – Pleno, notadamente a rejeição de contas da Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo referente ao exercício financeiro de 2008,** nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Alberto Sobral de Souza – Presidente em exercício, Clóvis Barbosa de Melo – Relator, Carlos Pinna de Assis, Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, Suzana Maria Fontes Azevedo Freitas e o Conselheiro Substituto Rafael Souza Fonseca, presente o Procurador-Geral João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, do Ministério Público Especial.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 19 de dezembro de 2018.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

PUBLIQUE-SE e CUMPRA-SE

Ulices de Andrade Filho
Conselheiro Presidente

Clóvis Barbosa de Melo
Conselheiro Relator

Fui presente:

João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
Procurador-Geral

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reexame interposto pelo Sr. José Jairson da Graça visando combater o Decisão Plenária TC – 2781/2013 (fls. 887/899), através da qual, por unanimidade dos votos, julgou pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo/SE, referente ao exercício financeiro de 2008.

Na oportunidade, registrou-se ainda a determinação para a retificação da divergência contábil apurada, bem como a adoção de todos os meios necessários à efetivação da cobrança da dívida ativa tributária e à inscrição dos devedores de tributos.

Remetidos os autos para análise técnica, a 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção (4ª CCI), através do Parecer n° 11/2017 (fls. 62/64), observou a **permanência** das irregularidades apontadas no Relatório n° 93/2011 (fls. 775/789, da peça unificada). São elas:

1- Receita inexpressiva, no que se refere à arrecadação da Dívida Tributária (renúncia de receita);
2- Divergência em relação às disponibilidades financeiras apresentadas entre a “conta bancos” e o Balanço Patrimonial.

Apesar disso, a 4ª CCI, levando em consideração informações anteriores contidas no Parecer n° 59/2013 (fls. 871/877), que, naquela oportunidade, propôs ao Pleno que emitisse parecer favorável à aprovação das contas, com recomendações para maior efetividade na cobrança da dívida ativa tributária e retificação da divergência contábil verificada, opinou, nesta ocasião, pela procedência da pretensão recursal para a reforma do Parecer Prévio TC n° 2781/2013 – Pleno.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

Ato seguinte, a Coordenadoria Jurídica desta Corte, através do Parecer Jurídico de fls. 70/78, analisou a preliminar de decadência suscitada pelo recorrente, vale dizer, a prerrogativa do TCE/SE em emitir Parecer Prévio sobre as contas que lhe são prestadas anualmente pelos Prefeitos sergipanos.

Na ocasião, a equipe jurídica concluiu pela rejeição da preliminar de suscitada, opinando, assim, pelo prosseguimento do feito até sua derradeira decisão.

Por sua vez, o Ministério Público Especial, através do Parecer n° 742/2018, da lavra do Ilustre Procurador Sérgio Monte Alegre, observou as premissas contidas nos autos, sugerindo, em sua conclusão, a manutenção do Parecer Prévio emitido.

Cabe o destaque de singelo erro formal do *Parquet* quando, em seu voto pela manutenção do Parecer Prévio em questão, desacerta apenas a referência numérica, fato que em nada prejudica o andamento do expediente, notadamente pelo caráter não vinculativo do parecer ministerial.

Assim, o feito foi incluído nesta pauta, sendo a parte e seu procurador cientificadas através de mandado de intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico desta Corte.

É o Relatório.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

VOTO DO RELATOR

Versam os autos sobre o Recurso de Reexame em razão do Parecer Prévio pela rejeição de contas da Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo/SE, referente ao exercício financeiro de 2008.

Pois bem.

Em relação à preliminar de decadência quanto a prerrogativa do TCE/SE de emitir Parecer Prévio pelo decurso de prazo, observo que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3077/SE, proposta pelo Procurador Geral da República, declarou a incompatibilidade da expressão *"decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais".*

Como se sabe, afinal, o procedimento de análise das contas anualmente prestadas pelos Chefes do Poder Executivo se configura verdadeiro ato complexo, vez que o seu aperfeiçoamento depende, irremediavelmente, e por determinação constitucional, da conjugação de duas manifestações distintas e autônomas de vontade, quais sejam, a da Corte de Contas e a do Poder Legislativo respectivos.

Com efeito, dispõem os arts. 31, § 2º e 49, IX, também da CF:

> Art. 31. [...]
> § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
>
> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
> IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

Para afastar quaisquer dúvidas sobre a matéria, a referida ADI nº 3077/SE reafirmou a imprescindibilidade do Parecer Prévio emitido pela Corte de Contas sergipana sobre os atos de gestão praticados pelos Prefeitos sob sua circunscrição. Lê-se na ementa daquele julgado:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DE SERGIPE. COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRITÉRIOS DE RECONDUÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA E DE ESCOLHA DE SUPERINTENDENTE DA POLÍCIA CIVIL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.
> [...]
> 2. Inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que dispensa apresentação de parecer prévio sobre as contas de Chefe do Poder Executivo municipal a ser emitido pelo respectivo Tribunal de Contas Estadual. Precedentes.
> [...]
> 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente (ADI 3077/SE, Relatora Min. Cármen Lúcia, Pleno, Julgado em 16.11.2016).

Com o trânsito em julgado da mencionada decisão sem que tenha havido modulação dos efeitos pelo próprio STF (Lei 9.868/99: art. 27), tem-se que a parte final do art. 68, XII, da Constituição do Estado de Sergipe é nula desde sua concepção, não subsistindo qualquer dos seus efeitos até então produzidos.

Portanto, não há que se falar, na espécie, em decadência do direito desta Corte de Contas de emitir Parecer Prévio sobre as contas que lhe são anualmente prestadas pelos Prefeitos sergipanos, tendo em vista a indispensabilidade do seu pronunciamento técnico aos procedimentos desse jaez. Nesse sentido, aliás, são as considerações trazidas pela equipe jurídica desta Corte (fls. 70/78).

Vencida a preliminar, analiso as razões recursais e a (ir)regularidade da prestação de contas.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

Em sede de recurso, sustenta o interessado que a inexpressividade da arrecadação tributária não é causa legítima a ensejar a rejeição das contas apresentadas, tendo em vista que *"[...] mesmo os tributos efetivamente cobrados não foram pagos pelos Munícipes, sendo lançados em dívida ativa [...]",* ao que justifica que *"[...] o Município* ***deixou de proceder*** *aos lançamentos tributários em virtude da total* ***inviabilidade*** *de receber os valores de uma* ***população tão carente****. "* (grifou-se)

Como se sabe, a concessão de benefícios ou incentivos de natureza tributária deve se dar por meio de lei municipal, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, titular e responsável pela representação da entidade pública concedente do benefício.

Considerando que somente por lei se pode criar e instituir tributos de competência municipal, somente por lei se pode "abrir mão" de receber valores correspondentes a tributos já criados, devidos e não pagos. É a aplicação integral da norma decorrente do artigo 150, §6º, da Constituição Federal, *verbis:*

> Art. 156 *[omissis]*
> § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Nesse sentido, ainda, o art. 142 Código Tributário Nacional (CTN) impõe:

> Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

> Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

No caso dos autos, o próprio recorrente informa que o Município deixou de proceder aos lançamentos tributários em virtude da inviabilidade de receber valores de uma população carente, invertendo-se, pois, a relação de causa e consequência atribuída à sua justificativa de *"omissão administrativa determinada pela impossibilidade de agir".*

Vale dizer: compete ao administrador o dever legal de agir inerente ao seu ofício próprio, não lhe sendo facultado, portanto, as predições quanto à efetividade (ou não) do lançamento tributário devido.

Não obstante isso, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal é bastante claro quanto ao estabelecimento de requisitos e condições para que leis concessivas de benefícios ou incentivos fiscais **(renúncia de receita tributária)** sejam consideradas legais do ponto de vista da responsabilidade fiscal dos administradores públicos. Confira-se:

> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
> II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
> § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
> § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

> benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Nessa perspectiva de orçamento e de finanças públicas, reforça-se que a Lei Complementar nº 101/2000 foi editada com o escopo de conferir transparência, controle e equilíbrio sobre a receita pública e sobre os gastos do governo, justamente porque as verbas públicas devem ser aplicadas em benefício da população.

Não por acaso, a LRF, em seu art. 11, parágrafo único, assim dispõe:

> 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.

Em outras palavras, vale dizer que uma das maiores preocupações do legislador foi a de instituir vários mecanismos que possibilitassem o equilíbrio orçamentário, na medida em que impôs limites (e cronogramas/agendas de pagamentos) para a honradez do endividamento público, dando fluidez face à unicidade de gestão, ainda que, ao final dos esforços empregados, tais medidas se tornem ineficazes.

Não sendo esse o caso apresentado, queda-se flagrante a **ilegalidade** da medida de benevolência adotada pelo gestor, representando, ainda, uma conduta antieconômica no manejo de recursos públicos. Nesse viés, amparado no art. 36 da Lei complementar n° 01/90, vigente à época dos fatos, a rejeição das contas corresponde ao desfecho jurídico adequado. Confira-se

> Art. 36. O Plenário ou as Câmaras julgarão as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.
> [...]
> § 3º As contas são irregulares, quando houver:
> I - ilegalidade;
> II - grave impropriedade ou falta que represente injustificado dano ao Erário;

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

> II - aplicação antieconômica de recursos públicos;
> IV - desfalque, desvio de dinheiro ou valores públicos.

De mais a mais, registro que a Lei de Improbidade Administrativa estabelece a responsabilização do gestor faltoso. Confira-se seu artigo 10, incisos VII e X:

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
> (...)
> VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
> (...)
> X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

Em relação a divergência em relação às disponibilidades financeiras, o recorrente sustenta a aplicação do princípio da insignificância ante a divergência irrisória apresentada, defendendo, outrossim, que a falha apurada é de ordem meramente formal e, como tal, a recomendação para retificação e abstenção da prática se mostraria adequada.

De início, cabe o destaque que a prestação de contas anual é **dever constitucional** dos que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos, tornando-se imperativa, junto ao Tribunal de Contas, a apresentação de documentos obrigatórios destinados à comprovação da regularidade das despesas públicas, sob pena de a inexatidão dos demonstrativos contábeis representar a irregularidade das contas tomadas.

Como é cediço, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) foi editada com o escopo de conferir transparência, controle e equilíbrio sobre a receita pública e sobre os gastos do governo, trazendo, pois, as regras básicas de orçamento e de finanças públicas.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

Não por acaso que, logo no seu primeiro artigo, a LRF revela sua diretriz axiológica, valorando o ideal de **ação planejada e transparente** para salvaguardar o equilíbrio das contas públicas e o alcance da meta superavitária financeira-orçamentária, *verbis*:

> Art. 1º - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
> § 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. (grifou-se)

Ainda sobre o tema, impõe destacar que o dever de transparência é corolário constitucional que municia o amplo controle fiscalizatório, nutrindo, assim, não apenas a credibilidade social diante do ente avaliado, mas permitindo, sobretudo, o acompanhamento vigilante das despesas e das provisões orçamentárias em tutela aos princípios da moralidade, da economicidade, da impessoalidade, da eficiência, da publicidade e da legalidade.

O dever de transparência apresenta-se, pois, como instrumento indispensável para uma boa gestão pública, trazendo às claras informações de relevante interesse social, punindo-se, na forma da lei, os eventuais excessos ou omissões.

Nesse contexto de finanças públicas, portanto, o princípio da insignificância não encontra terreno fértil, exigindo-se em casos como tais verdadeiro agir diligente desta Corte no combate às divergências de informações prestadas.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48

Diante do exposto, sou pela IMPROCEDÊNCIA do presente Recurso de Reexame, mantendo-se incólumes todos os termos do Parecer Prévio TC n° 2781/2013 – Pleno, notadamente a rejeição de contas da Prefeitura Municipal de São Miguel do Aleixo referente ao exercício financeiro de 2008.

Pela improcedência do recurso. É como voto.

Clóvis Barbosa de Melo
Conselheiro Relator

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 19/12/2018 08:18:34
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 19/12/2018 12:03:04
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 19/12/2018 13:24:48