PROCESSO : TC 000465/2017
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Poço Redondo
ASSUNTO : 0111 – Recurso de Reexame
INTERESSADO : Roberto Araújo Silva
ADVOGADO : Não há
ÁREA OFICIANTE: 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : João Augusto Bandeira de Mello – Parecer nº 061/2019
RELATORA : Cons.ª Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

ACÓRDÃO TC nº 3428 PLENO

EMENTA: Recurso de Reexame. Prefeitura Municipal de Poço Redondo. Presença de Irregularidades Graves. Manutenção do Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas. Recurso Não Provido. Decisão unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Plenária, sob a Presidência do Senhor Conselheiro **Ulices de Andrade Filho**, por unanimidade dos votos, em **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO DE REEXAME** interposto por Roberto Araújo Silva, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 27 de junho de 2019.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Conselheira e Relatora

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso de Reexame interposto por Roberto Araújo Silva, ex-prefeito do município de Poço Redondo, em face do Parecer Prévio TC n.º 3.130 – Pleno, emitido nos autos das Contas Anuais TC nº 002213/2013.

O Parecer Prévio combatido recomendou a Rejeição das Contas, referente ao exercício financeiro de 2012, com Determinações, em razão de irregularidades graves evidenciadas.

Em suas razões recursais (fls. 05/14), o Recorrente rebateu as irregularidades constatadas, momento em que fez a juntada de documentos (fls. 15/34) pleiteando, por fim, pelo Provimento do presente Recurso, reformando o Parecer Prévio ora combatido, para que este recomende a Aprovação das Contas ou, alternativamente, pela Aprovação com Ressalva.

A Coordenadoria Jurídica, às fls. 36/39, emitiu Parecer de Admissibilidade nº 815/2017, favorável à admissão do presente Recurso por considerá-lo tempestivo e por ter atendido aos demais requisitos de admissibilidade.

À fl. 41 vislumbra-se Despacho do então Conselheiro Presidente desta Corte de Contas admitindo o presente Recurso de Reexame.

Instada a se pronunciar, a 1ª CCI lançou o Parecer nº 264/2019, concluindo pelo Provimento Parcial do Recurso, somente para transformar duas irregularidades em recomendações, mantendo a emissão do Parecer Prévio pela Rejeição das Contas (fls. 46/57).

Em Parecer de nº 061/2019, o *douto* Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello** opinou pelo Provimento Parcial do Recurso, mantendo a emissão do Parecer Prévio pela rejeição das Contas (fls. 63/67).

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

Arquivo assinado digitalmente por JOSE ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

VOTO

Inconformado, o Interessado interpôs Recurso de Reexame em face do Parecer Prévio TC nº 3.130 – Pleno, pugnando pela sua reforma, para que este recomende a Aprovação das Contas Anuais ou, alternativamente, a Aprovação com Ressalva.

Preliminarmente, os pressupostos de admissibilidade do presente Recurso de Reexame foram prontamente atendidos, sendo considerado tempestivo, adequado e cabível.

No mérito do recurso interposto, verifico que o processo originário versa sobre as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Poço Redondo, referente ao exercício financeiro de 2012. Ocorre que as citadas Contas, ao serem julgadas, resultaram em Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas, em face da existência de diversas irregularidades.

No entanto, após ter sido impetrado o presente Recurso, com a apresentação dos argumentos pelo Recorrente, bem como a juntada de novos documentos, a CCI Oficiante entendeu que a Decisão ora atacada deve ser reformada, somente para transformar duas irregularidades em recomendações, de modo que permanecem as demais irregularidades, quais sejam:

1. Lançamento contábil incorreto da Contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública;

2. Inexistência de arrecadação Tributária;

3. Não aplicação financeira de quantia significativa;

4. Manutenção em caixa de quantia elevada;

5. Valores acumulados em Restos a Pagar Processados;

6. Créditos da Dívida Ativa Tributária sem arrecadação;

7. Divergência entre o montante apresentado para a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo e o montante apresentado no Demonstrativo constante do Relatório de Gestão Fiscal;

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

8. Divergência na demonstração da despesa com subsídios pagos ao prefeito e ao vice-prefeito (Contas Anuais X Sistema Auditor);

9. Divergência no Quadro de Pessoal do Poder Executivo (SISAP), contendo informações incompletas.

Sendo assim, corroboro com o entendimento do Órgão Técnico no sentido de que permaneceram apenas as irregularidades acima mencionadas, tendo em vista que as demais falhas constatadas foram transformadas em recomendações pela 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção.

Em relação ao **Lançamento contábil incorreto da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública,** o ex-gestor alegou que não existiu lesão ao erário, já que o tributo não deixou de ser arrecadado e sim, foi classificado em outro tipo de receita.

Em consulta aos autos, verifico que a referida Contribuição foi contabilizada como Imposto Sobre Serviços (ISS), o que impossibilitou mensurar individualmente a arrecadação de cada um e, embora não cause prejuízos ao erário, dificulta a transparência das contas públicas.

Além disso, entendo que o gestor praticou ato com infração à norma legal de natureza contábil e orçamentária, conforme previsto no art. 43, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 205/2011.

E, como bem aduziu o *Parquet* de Contas, em seu Parecer, *“Se a especificação das despesas é uma característica relevante para possibilitar a análise da Prestação de Contas, não se deve tolerar o registro de despesas de forma genérica, ainda mais quando possuem natureza jurídica diferenciada.”*

Desta forma, **mantenho a irregularidade.**

Quanto à irregularidade referente à **Inexistência de arrecadação Tributária,** o Recorrente aduziu que não restou demonstrada ineficiência de sua parte, visto que havia envidado esforços no sentido de incrementar a cobrança.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

Segundo a CCI Oficiante, o gestor nada arrecadou diante de uma previsão de R$ 6.655,00 (seis mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais), em total descompasso com o Relatório apresentado pelo gestor, não trazendo provas documentais quanto as medidas administrativas e/ou judiciais efetivadas, assim como providências tomadas para incrementar a arrecadação.

Verifico nos autos que tal situação se deu pela inexistência de receitas provenientes da Dívida Ativa Tributária, ficando caracterizado lesão ao erário, indo de encontro ao que dispõe o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Infelizmente os municípios Sergipanos não cumprem a Constituição de 1988, justificando o descumprimento pelo não comparecimento e consequente quitação de débitos por parte dos contribuintes, principalmente em virtude da carência da população.

Em que pese possa ser verdade os fatos trazidos pelo gestor, tal justificativa não autoriza os Municípios a simplesmente deixar de arrecadar com competência suas receitas, pois o que está em pauta é uma obrigação constitucional, em outras palavras, obrigação do agente público municipal com previsão de penalidades pela omissão.

Ademais, não se pode deixar que os agentes públicos municipais continuem a deixar “a arrecadação de impostos adormecida”, já passou da hora de instituir uma política de conscientização e divulgação dos Municípios em cumprir seu mister constitucional - cobrar os tributos municipais.

Ou seja, cobrar ou não tributos não se trata de uma decisão do agente público, é a lei que impõe. Inclusive, a Lei Complementar nº 101/00 prevê a obrigatoriedade da cobrança efetiva de tributos como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

Para isso, cabe aos Municípios estruturarem, investirem e capacitarem sua Administração Tributária Municipal com o objetivo de lançar, cobrar, arrecadar e efetuar a inscrição da dívida ativa para a consequente execução fiscal.

Cumprindo seu papel, o gestor efetivará as Receitas Próprias, diminuindo a dependência das transferências correntes, pois uma melhor arrecadação tende a retornar em benefícios para a população em forma de melhores serviços públicos e infraestrutura urbana e rural.

Porém, entendo que esta falha que, por si só, não é suficiente para Rejeição das Contas, visto que esta Corte adotou o entendimento encabeçado pelo Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro de que, até as prestações de Contas do exercício financeiro de 2015, a serem enviadas para apreciação em 2016, as Contas Anuais que apresentem falhas desta espécie devem ser tidas como Regulares com Ressalva, com Determinação de regularização, por implantação de orçamento real e adoção de todas as medidas para processar a arrecadação.

Em relação à **Não aplicação financeira de quantia significativa,** o ex-gestor alegou que, no exercício financeiro em análise (2012), as contas de recursos não vinculados não eram identificadas para aplicação automática de recursos financeiros, ocorrendo apenas quando solicitado pelo município.

Em consulta aos autos, verifico que existia uma quantia significativa no importe de R$ 561.155,78 (quinhentos e sessenta e um mil, cento e cinquenta e cinco reais e setenta e oito centavos) em banco conta movimento, sem a demonstração de que a citada quantia estava aplicada no mercado financeiro ou se o lançamento contábil foi incorreto.

Entendo que ao deixar de demonstrar corretamente tal fato, o gestor feriu o Princípio da Oportunidade, o qual refere-se, simultaneamente, à tempestividade e à integridade do registro do patrimônio e das suas mutações, tendo em vista que o registro de fatos e atos incorretos poderão afetar a futura situação patrimonial do município.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

E, como bem aduziu o Ministério Público de Contas, *" (...) o autor apenas mencionou possíveis explicações, sem demonstrar materialmente nenhuma delas."*

Assim sendo, **mantenho a irregularidade.**

Quanto a Irregularidade em relação à **Manutenção em caixa de quantia elevada,** não houve manifestação por parte do ex-gestor.

Ao consultar os autos, percebo que o município mantinha em caixa o valor de R$ 58.000,00 (cinquenta e oito mil reais), inclusive sem demonstrar a destinação dos recursos financeiros.

Os arts. 1º e 2º da Resolução nº 235/2005 desta Corte de Contas assim dispõem:

> Art.1º As disponibilidades de caixa dos Órgãos pertencentes à Administração Direta e Indireta jurisdicionados a este Tribunal deverão ser depositadas e mantidas em instituições financeiras oficiais, vedando-se a manutenção dos recursos financeiros em tesourarias ou departamentos congêneres.
> (...)
> Art. 2° O pagamento aos credores da Administração Pública será feito exclusivamente ao beneficiário, por meio de crédito em sua conta corrente de depósito ou por cheque ou por outro instrumento bancário hábil ao pagamento.

Desta forma, entendo que o ex-gestor violou o disposto nos citados artigos sem justificativa plausível, de modo que **mantenho a irregularidade**.

Em relação aos **Valores acumulados em Restos a Pagar Processados,** o Recorrente alegou que do montante inscrito em Restos a Pagar (R$ 860.719,51 – oitocentos e sessenta mil, setecentos e dezenove reais e cinquenta e um centavos), a maior dívida na monta de R$ 825.966,36 – oitocentos e vinte e cinco mil, novecentos e sessenta e seis reais e trinta e seis centavos, se refere a administrações anteriores, e que somente o montante de R$ 34.753,15 (trinta e quatro mil, setecentos e cinquenta e três reais e quinze centavos) fazia referência àquela administração (2009-2012).

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

Aduziu, ainda, que a falta de pagamento dos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores a 2012 decorre da inércia dos credores em não solicitar o pagamento de seus créditos, ainda que por meio judicial.

No entanto, apesar da maior parte do montante inscrito de Restos a Pagar Processados ter vindo de administrações anteriores, entendo que não assiste razão ao ex-gestor esperar que os credores venham levantar tais valores, visto que, como bem argumentou o Ministério Público de Contas, em seu parecer, "(...) *o devedor deve ser proativo e buscar cumprir suas obrigações de forma a evitar descontrole financeiro em razão de excesso de restos a pagar, o que provavelmente poderia prejudicar planejamento orçamentário futuro (especialmente nos anos seguintes ao do exercício em que a despesa fora empenhada."*

Entendo que a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal é de combater o desvirtuamento na utilização dos Restos a Pagar, que se transverte num instrumento de rolagem da dívida, verdadeiras práxis administrativas.

Assim, o gestor deve se manter atento à situação financeira, determinando o acompanhamento concomitante do que acontece na execução financeira e orçamentária do município por meio dos relatórios fiscais, para que não comprometa a próxima gestão que está na iminência de assumir o município.

Ademais, entendo que é dever do gestor estar com as Contas equilibradas permanentemente, ante a obrigatoriedade deste gerir os recursos públicos pautados na gestão fiscal responsável.

Sendo assim, **mantendo a irregularidade**.

No que se refere a Irregularidade em relação a **Créditos da Dívida Ativa Tributária sem arrecadação,** o ex-gestor alegou que, por questão se Segurança Jurídica, não poderia ser punido por tal falha, visto haver entendimento prévio do Tribunal de não penalização em situação como a tal no ano de 2012.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

Ao consultar os autos, verifico que haviam Créditos da Dívida Ativa Tributária no importe de R$ 344.633,78 (trezentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e trinta e três reais e setenta e oito centavos) sem nenhuma arrecadação no exercício.

Entendo que é necessário que o município implemente medidas efetivas de natureza administrativa antes que seu direito pereça e prejudique o erário municipal, o que não restou demonstrado pelo gestor.

E, apesar de ser uma falha que, por si só, não demandaria a Rejeição das Contas, sem arrecadação própria, o município perde sua autonomia financeira e orçamentária, contrariando o que preceitua o art. 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, **mantenho a irregularidade**.

Por fim, constato que as demais falhas[1] são de natureza formal, pois, apesar de dificultarem o mister constitucional fiscalizatório desta Corte, não são graves o suficiente para macular o período.

No entanto, a multiplicidade das irregularidades dos autos avaliadas em conjunto são fundamentos suficientes que rogam pelo julgamento recomendando a Rejeição das Contas.

Neste sentido, o Acórdão nº 2.508/2014 do TCU:

> - A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas ordinárias e a aplicação de multa aos responsáveis.
> - A adoção de medidas corretivas e o posterior cumprimento das normas, em exercício seguinte, por provocação dos órgãos de controle, não transformam condutas ilícitas em lícitas, tampouco isentam os responsáveis das sanções legalmente previstas,

1 - Divergência entre o montante apresentado para a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo e o montante apresentado no Demonstrativo constante do Relatório de Gestão Fiscal;
- Divergência na demonstração da despesa com subsídios pagos ao prefeito e ao vice-prefeito (Contas Anuais X Sistema Auditor);
- Divergência no Quadro de Pessoal do Poder Executivo (SISAP), contendo informações incompletas.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:00
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

> conquanto militem em favor dos responsáveis relativamente à avaliação da gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas.
>
> (Prestação de Contas, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Ademais, verifico que, em relação às irregularidades remanescentes, o Recorrente não trouxe nova documentação, bem como novos argumentos capazes de modificar o Parecer Prévio ora combatido.

Ou seja, a matéria já foi enfrentada quando do julgamento das Contas Anuais em análise, sem qualquer nova impugnação em matéria fática ou jurídica pela recorrente. Na verdade, observo uma tentativa de rediscussão da causa, por puro inconformismo com o posicionamento desta Corte.

Deve-se esclarecer que o direito de recorrer constitui instrumento para atacar ilegalidade ou irregularidade ocorrida no Parecer, passível de macular o processo. Tais ilegalidades/irregularidades constituem a própria motivação do recurso, sem o que não há objeto a ser atacado, tornando-o esvaziado.

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita, conheço do Recurso de Reexame por ser o mesmo tempestivo, adequado e cabível para, no mérito, NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto por Roberto Araújo Silva, mantendo o Parecer Prévio TC nº 3.130 – Pleno, emitido nos autos das Contas Anuais TC 002213/2013, RECOMENDANDO ao atual e futuros gestores que:

- Em relação ao montante de Reserva de Contingência, nas futuras elaborações da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos, sejam observados os preceitos estabelecidos pela referida Lei, pelo art. 91 do Decreto-lei nº 200/1967 e pelo art. 5°, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar nº 101/2000;

- Nas futuras Prestações de Contas sejam observados os ditames contidos nos arts. 107, 108, 109, Parágrafo Único do art. 110 e art. 111 da Lei

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:09
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

Federal nº 4.320/64, arts. 50 e 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Portaria nº 109/2002 do STN;

- Nos próximos lançamentos contábil seja registrado na rubrica correta o tributo relativo a "Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública".

É como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 061/2019, do *Parquet* de Contas;

Considerando o relatório e voto da Conselheira Relatora;

Considerando o que mais consta dos autos,

ACORDA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Plenária, realizada no dia 27 de junho de 2019, por unanimidade de votos, em NEGAR PROVIMENTO ao RECURSO DE REEXAME interposto por Roberto Araújo Silva, mantendo o Parecer Prévio TC nº 3.130 – Pleno, emitido nos autos das Contas Anuais TC nº 002213/2013, RECOMENDANDO ao atual e futuros gestores que:

- Em relação ao montante de Reserva de Contingência, nas futuras elaborações da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos, sejam observados os preceitos estabelecidos pela referida Lei, pelo art. 91 do Decreto-lei nº 200/1967 e pelo art. 5°, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar nº 101/2000;

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:09
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49

- Nas futuras Prestações de Contas sejam observados os ditames contidos nos arts. 107, 108, 109, Parágrafo Único do art. 110 e art. 111 da Lei Federal nº 4.320/64, arts. 50 e 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Portaria nº 109/2002 do STN;

- Nos próximos lançamentos contábil seja registrado na rubrica correta o tributo relativo a "Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública".

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Ulices de Andrade Filho** – Presidente, **Carlos Alberto Sobral de Souza** – Vice-Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas –** Conselheira Relatora, **Maria Angélica Guimarães Marinho –** Corregedora-Geral, **Carlos Pinna de Assis**, e do Conselheiro Substituto **Alexandre Lessa Lima**, com a presença do Procurador-Geral **João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello.**

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 18 de julho de 2019.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA
Conselheiro Presidente em exercício

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Conselheira e Relatora

Fui presente:

JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO
Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 18/07/2019 10:17:09
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 18/07/2019 11:50:49