

PARECER PRÉVIO TC-091/2016 - PLENÁRIO

PROCESSO - TC-2762/2014

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - GILSON DANIEL BATISTA

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2013 – 1)
APROVAÇÃO COM RESSALVA – 2) DETERMINAÇÕES – 3)
ARQUIVAR.**

**A EXMA. SRA. CONSELHEIRA EM SUBSTITUIÇÃO MÁRCIA JACCOUD
FREITAS:**

Trata-se da **Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Viana (atos de governo)**, referente ao **exercício de 2013**, sob a responsabilidade do senhor **GILSON DANIEL BATISTA**.

No **Relatório Técnico Contábil n. 492/2015** (f. 47/86), o setor competente constatou os seguintes indícios de irregularidade:

4.1 – Abertura de créditos adicionais sem comprovação de autorização legal

6.1 – Divergência entre o saldo do Passivo Financeiro apurado e o evidenciado no Balanço Patrimonial

Após a regular citação, o responsável apresentou suas justificativas, juntadas às folhas 94 a 117 dos autos.

Na **Instrução Técnica Conclusiva n. 601/2016** (f. 126/138), a Secex-Contas propôs a emissão de Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas do prefeito municipal, além da expedição de duas **DETERMINAÇÕES** relativas aos **itens 4.1 e 6.1**, quais sejam:

- Não incluir nos instrumentos de planejamento do município (leis) artigos que não guardem sintonia com a Constituição da República, em especial o art. 167;
- Retificar os registros contábeis observando as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Segue a transcrição:

“1. CONCLUSÃO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Viana, exercício de 2013, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/13 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Viana, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS** do Sr. Gilson Daniel Batista, Prefeito Municipal durante o exercício de 2013, conforme dispõem o art. 80 da Lei Complementar 621/2012.

Sugere-se ainda determinar ao Prefeito:

- Que se abstenha de incluir nos instrumentos de planejamento do município (leis) artigos que não guardem sintonia com a Constituição da República, em especial o art. 167;
- Que a retificação de registros contábeis observe as Normas Brasileiras de Contabilidade.”

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer de f. 142/144, da lavra do Procurador Luciano Vieira, divergiu da área técnica, opinando pela **REJEIÇÃO** das Contas Anuais, em função dos fatos descritos no **item 6.1 do Relatório Contábil**.

O *Parquet* acolheu as **DETERMINAÇÕES** propostas pelo setor técnico, acrescentando uma terceira **DETERMINAÇÃO**, também dirigida ao prefeito municipal, para que divulgue a prestação de contas e o correspondente parecer prévio, de modo amplo, inclusive em meio eletrônico.

Segue a transcrição:

“Ante o exposto, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 – seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do **EXECUTIVO MUNICIPAL DE VIANA**, referente ao exercício de 2013, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual;

2 – com espeque no art. 87, inciso VI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as determinações sugeridas pela SecexContas à fl. 138 (item 5 da ITC 601/2016);

3 – seja expedida a determinação **ao Chefe do Executivo Municipal** para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF, nos termos do art. 87, inciso VII, da LC n. 621/2012;

Reserva-se, ainda, este *Parquet* ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, na forma do inciso III¹ do art. 41 da Lei n. 8.625/93, bem como no parágrafo único² do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12.”

O responsável requereu **sustentação oral** (f. 101), mas não se apresentou durante os dois pregões realizados.

É o Relatório. Passo a fundamentar.

¹ Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

² Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído. Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**

I – Divergência entre o saldo do Passivo Financeiro apurado e o evidenciado no Balanço Patrimonial (item 6.1 do Relatório Técnico e 2.2 da Instrução Conclusiva)

No **Relatório Contábil n. 492/2015** (f. 60), a área técnica calculou o saldo do **Passivo Financeiro**, obtendo o montante de **R\$ 22.475.994,69**.

Esse valor é diferente do saldo registrado no Balanço Patrimonial, correspondente a **R\$ 27.750.521,30**, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Descrição da conta	Valor
(+) Demais obrigações a curto prazo (Balanço Patrimonial)	20.456.073,43
(+) Restos a Pagar não processados (RELRAP)	2.019.921,26
(=) Passivo Financeiro apurado - I	22.475.994,69
(=) Passivo Financeiro evidenciado (BALPAT) – II	27.750.521,30
(=) Divergência (I - II)	5.274.526,61

Fonte: Processo TC 2.762/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Em sua defesa, o responsável alegou que o cálculo da área técnica foi equivocado, pois utilizou os dados constantes do Relatório de Restos a Pagar (**RELRAP**), referentes apenas à Educação e à Saúde.

De acordo com o prefeito, a apuração do Passivo Financeiro deveria se basear nas informações contidas em outro demonstrativo, qual seja, o Demonstrativo de Restos a Pagar constante do Relatório de Gestão Fiscal (**RGFRAP**).

Ressalvou, no entanto, que o Relatório de Gestão Fiscal apresentado pela Prefeitura estava incompleto, motivo pelo qual requereu a substituição de alguns documentos da prestação de contas por novos arquivos com as devidas retificações.

Na análise contábil conclusiva, a Secex-Contas recalculou o saldo do Passivo Financeiro, com base nos demonstrativos retificados, obtendo o montante de **R\$ 24.665.903,46**, mesmo valor constante do Balanço Patrimonial retificado. **Nesse aspecto, portanto, a divergência foi solucionada.**

Entretanto, a área técnica observou que a retificação dos arquivos da prestação de contas não respeitou o procedimento contábil previsto na norma brasileira de contabilidade NBCT 16.5.

Além disso, a alteração dos demonstrativos contábeis ocasionou uma nova divergência, relativa ao **Superávit Financeiro**, motivo pelo qual **o setor técnico rejeitou as alegações do responsável**. Segue a transcrição:

“Dos quadros anteriores observa-se que houve alteração em saldos de contas de receita e despesa orçamentária, e também nos das contas representativas do ativo, passivo e demais variações passivas e ativas. Destaca-se ainda que o demonstrativo do superávit financeiro, apresenta valor de R\$ 3.615.544,53, valor este incompatível com os do ativo (R\$ 44.770.714,41) e passivo financeiros (R\$ 24.665.903,46) evidenciados no balanço patrimonial, que perfaz superávit financeiro de R\$ 20.104.810,95.

Ou seja, para justificar-se o defendente reapresentou as principais peças contábeis da PCA retificadas, de exercício já encerrado, persistindo ainda inconsistências. Entretanto, a retificação de erros contábeis devem ocorrer em consonância com as Normas Brasileiras de Contabilidade, em especial a NBCT 16.5 (Res. CFC 1132/08), não sendo admissível simplesmente refazer tais peças.

De modo que somos por rejeitar as alegações da defesa.”

Mesmo rejeitando as justificativas de defesa, a área técnica propôs a **Aprovação com Ressalva** das Contas Anuais, acrescida de **Determinação** para que a correção dos registros contábeis respeite as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Dissentindo do setor técnico, o **Ministério Público de Contas** opinou pela emissão de Parecer Prévio pela **REJEIÇÃO**, já que a divergência do superávit financeiro evidencia uma grave ofensa à norma contábil, que prejudicou a correta compreensão da posição orçamentária, financeira e patrimonial do Município, indicando a falta de zelo do responsável com a administração patrimonial.

Segue a transcrição:

“Importante salientar que a finalidade do Demonstrativo Financeiro é verificar a realidade patrimonial e financeira do Ente ou órgão.

Cabe destacar, ainda, que as demonstrações são importantes para apuração do superávit financeiro, pela diferença entre o montante dos ativos financeiros e dos passivos financeiros. Assim, uma vez apurado o superávit, este servirá de fonte de financiamento de créditos orçamentários ou adicionais.

Na espécie, permanece divergência entre o saldo do passivo financeiro apurado e o evidenciado no balanço patrimonial, **não sendo possível verificar a realidade patrimonial do município**, haja vista que não demonstrou o responsável, adequadamente, o regular zelo na administração patrimonial do município.

Nesse sentido, a irregularidade verificada consubstancia **grave infração à norma** legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, vez que prejudicam a correta compreensão da posição orçamentária, financeira e patrimonial da Prefeitura de Viana, ensejando a rejeição das contas, nos exatos termos do art. 80, III, da LC n. 621/12.”

De acordo com o item 4.1 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (6ª edição)³, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Balanço Patrimonial evidencia a situação patrimonial da entidade pública, informando sobre a liquidez, o endividamento e o superávit financeiro, sendo composto por 4 quadros demonstrativos.

Nos **itens 4.3.4 e 4.4.4**⁴, o Manual define o superávit financeiro como a diferença positiva entre o Ativo e o Passivo Financeiros, evidenciada em dois dos quadros componentes do Balanço Patrimonial, a saber: o **Quadro dos Ativos e dos Passivos Financeiros e Permanentes** e o **Quadro do Superávit/Déficit Financeiro**.

³ O Balanço Patrimonial é composto por: a. Quadro Principal; b. Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes; c. Quadro das Contas de Compensação (controle); e d. Quadro do Superávit / Déficit Financeiro. O Balanço Patrimonial permite análises diversas acerca da situação patrimonial da entidade, como sua liquidez e seu endividamento, dentre outros.

⁴ **4.3.4. Quadro do Superávit / Déficit Financeiro**

• **Superávit Financeiro**

Corresponde à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. Para fins de abertura de crédito adicional, devem-se conjugar, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, em cumprimento ao § 2º do artigo 43 da Lei nº 4.320/1964.

• **Déficit Financeiro**

Corresponde à diferença negativa entre o ativo financeiro e o passivo financeiro.

4.4.4. Quadro do Superávit / Déficit Financeiro

Este quadro apresenta o superávit / déficit financeiro, apurado conforme o § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964. Será elaborado utilizando-se o saldo da conta 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recurso (DDR), segregado por fonte / destinação de recursos. Como a classificação por fonte / destinação de recursos não é padronizada, cabe a cada ente adaptá-lo à classificação por ele adotada. Poderão ser apresentadas algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes.

Observa-se que, após a retificação dos arquivos contábeis, o Balanço Patrimonial passou a evidenciar valores distintos para o Superávit Financeiro, entre dois de seus demonstrativos: o montante de **R\$ 20.104.810,95** foi registrado no *Quadro dos Ativos e dos Passivos Financeiros e Permanentes* e o saldo de **R\$ 3.615.544,53** foi demonstrado no *Quadro do Superávit/Déficit Financeiro*, conforme as tabelas seguintes:

Anexo XIV – Balanço Patrimonial – **Quadro dos Ativos e Passivos**

Ativo Financeiro	44.770.714,41
Passivo Financeiro	24.665.903,46
Superávit Financeiro	20.104.810,95

Anexo XIV – Balanço Patrimonial – **Quadro do Superávit Financeiro**

Recursos Ordinários	-15.370.538,18
Recursos Vinculados	18.986.082,71
Superávit Financeiro	3.615.544,53

Na verdade, o Balanço Patrimonial originalmente encaminhado já continha tal divergência, com valor diverso⁵. O fato não foi objeto de citação, mas a área técnica ressaltou que a correção da irregularidade quanto ao Passivo Financeiro poderia provocar a alteração do superávit.

Da análise do *Quadro do Superávit/Déficit* pode-se observar que o saldo financeiro relativo ao Instituto de Previdência não foi consolidado. Esse saldo está demonstrado no Balanço Patrimonial do IPAS referente ao exercício de 2013, constante do processo TC n. 2653/2014⁶, tendo o valor superavitário de **R\$ 16.489.266,42**.

A consolidação dos saldos (R\$ 3.615.544,53 + R\$ 16.489.266,42) resulta no superávit financeiro de **R\$ 20.104.810,95**, conforme apurado no *Quadro dos Ativos e dos Passivos Financeiros e Permanentes*.

⁵ CD constante de f. 3.

⁶ Julgada Regular pelo Acórdão TC n. 1281/2015-Plenário.

A inconsistência no *Quadro do Superávit/Déficit Financeiro*, resultante da falta de consolidação do saldo previdenciário, não foi capaz de comprometer o patrimônio líquido, mas reforça que as demonstrações contábeis não foram elaboradas com o devido zelo.

Embora a causa da divergência no valor do Superávit Financeiro tenha sido identificada e a discrepância no Passivo Financeiro tenha sido solucionada, a alteração dos demonstrativos contábeis pela Prefeitura desrespeitou as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, especificamente a **NBC T 16.5 – Registro Contábil**, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade, que estabelece critérios para o registro contábil dos atos e dos fatos que afetam ou possam vir a afetar o patrimônio das entidades do setor público.

O **item 24** da NBC T 16.5 determina que a correção de registros de exercícios pretéritos deve ser realizada no exercício em curso, à conta do patrimônio líquido e acompanhada de notas explicativas, conforme reproduzido:

24. O reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas.

Desse modo, acolho a proposta técnica para que se determine ao atual prefeito que a eventual retificação de registros contábeis observe as Normas Brasileiras de Contabilidade, divergindo do Ministério Público de Contas quanto à gravidade da divergência.

II – Limites Constitucionais e Legais

A análise contábil evidenciou o cumprimento dos limites constitucionais e legais com despesas de **Pessoal** (gastos do Poder Executivo e gastos consolidados), transferências ao **Poder Legislativo**, **Dívida Consolidada**, despesa total com **Ensino**, aplicação no **Magistério**, gastos com **Saúde**, **Renúncia de Receitas**, **Operações de Crédito e Concessão de Garantias**.

VOTO

Pelo exposto, com fundamento no art. 80, inciso II, da Lei Complementar n. 621/2012⁷, acompanhando a área técnica, mas divergindo do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela emissão de **Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas Anual do **Prefeito Municipal de Viana**, no **exercício de 2013**, senhor **GILSON DANIEL BATISTA**.

E, consolidando as propostas da área técnica e do *Parquet* de Contas, **VOTO** pela **DETERMINAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo para que:

1. No próximo exercício, não se incluam, nos instrumentos de planejamento do município (leis), artigos que não guardem sintonia com a Constituição da República, em especial o art. 167;
2. No próximo exercício, a retificação dos registros contábeis observe as Normas Brasileiras de Contabilidade, em especial a NBC T 16.5;
3. Divulguem-se amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF, nos termos do art. 87, inciso VII, da LC n. 621/2012.

ARQUIVE-SE, após o trânsito em julgado.

⁷ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser: **II** - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2762/2014, **RESOLVEM** os srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e dois de novembro de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto da relatora, conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas:

1. Recomendar à Câmara Municipal de Viana a **aprovação com ressalva** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Viana, relativa ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do senhor Gilson Daniel Batista, com fundamento no art. 80, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012;

2. Determinar ao atual Chefe do Poder Executivo que:

2.1 No próximo exercício, não se incluam, nos instrumentos de planejamento do município (leis), artigos que não guardem sintonia com a Constituição da República, em especial o art. 167;

2.2 No próximo exercício, a retificação dos registros contábeis observe as Normas Brasileiras de Contabilidade, em especial a NBC T 16.5;

2.3 Divulguem-se amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF, nos termos do art. 87, inciso VII, da LC n. 621/2012;

3. Arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.

Composição Plenária

Presentes à sessão plenária da apreciação o senhor conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, presidente, a senhora conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, relatora, e os senhores conselheiros José Antônio Almeida Pimentel, Sérgio Manoel Nader Borges e o senhor conselheiro convocado João Luiz Cotta Lovatti.

Presente, ainda, o Dr. Luciano Vieira, procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 22 de novembro de 2016.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRA EM SUBSTITUIÇÃO MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Relatora

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO CONVOCADO JOÃO LUIZ COTA LOVATTI

Fui presente:

DR. LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões