

PARECER PRÉVIO TC-092/2016 - PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO -TC-3275/2014

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO NOVO DO SUL

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - MARIA ALBERTINA MENEGARDO FREITAS

PROCURADOR - FRANCISCO ADÃO SILVA DE CARVALHO

EMENTA

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

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre Prestação de Contas Anual da **Prefeitura de Rio Novo do Sul**, sob a responsabilidade da Sra. Prefeita **Maria Albertina Menegardo Freitas**, referente ao **exercício de 2013**.

No **Relatório Técnico Contábil RTC nº 460/2015** (fls. 54/93) a área técnica apontou indícios de irregularidades, originando a **Instrução Técnica Inicial - ITI 2312/2015** (fl. 94) da qual houve **citação** da responsável.

Em análise comparativa entre o apontamento das possíveis irregularidades e os esclarecimentos apresentados (fls. 104/108), os autos foram remetidos à Secretaria Técnica de Controle Externo - Contas, que através da **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 478/2016** (fls. 117/121) recomendou a **rejeição das contas** apresentadas pela gestora Maria Albertina Menegardo Freitas, nos seguintes termos:

3 – CONCLUSÃO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, 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 Rio Novo do Sul, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** da Senhora Maria Albertina Menegardo Freitas, Prefeita Municipal durante o exercício de 2013, conforme dispõem o inciso III, art. 132, do Regimento Interno e o inciso IIIº, art. 80, da Lei Complementar 621/2012.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, o Em. Procurador Luciano Vieira elaborou o parecer **PPJC 32/2016** e manifestou-se de acordo com Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas.

Em defesa oral, a gestora enviou novas documentações (fls. 145/182), cuja juntada foi autorizada pelo Relator, assim como as notas taquigráficas (fls. 138/142).

Na Manifestação Técnica 00686/2016-1 (fls. 186/205), foi afastado o indicativo de irregularidade apontado no item 4.1 do RTC 460/2015 (item 2.1 da ITC 478/2016), porém, mantido o indicativo de irregularidade apontado no item 6.1 do referido RTC, opinando-se, portanto, pela recomendação por aprovação com ressalva das contas de responsabilidade da Senhora Maria Albertina Menegardo Freitas, Prefeita Municipal durante o exercício de 2013, nos seguintes termos:

3 CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Examinaram-se as argumentações apresentadas por ocasião de sustentação oral na 23ª Sessão Ordinária de 2016 da 1ª Câmara, consoante notas taquigráficas acostadas às fls. 138/142, bem como o memorial de defesa, acostado às fls. 145/153 dos presentes autos.

Após análise técnica das argumentações apresentadas, depreendeu-se, sob o ponto de vista contábil, que estas **se mostraram aceitáveis para afastamento do indicativo de irregularidade apontado no item 4.1 do RTC 460/2015 (item 2.1 da ITC 478/2016), porém, se caracterizaram como insuficientes para elidir a seguinte irregularidade:**

N.º	Indicativo de Irregularidade	Base Normativa
2	Divergência entre o saldo do passivo financeiro apurado e o evidenciado no Balanço Patrimonial (item 6.1 do RTC 460/2015 e 2.2 da ITC 478/2016).	Art. 105 da Lei Federal 4.320/64.

Todavia, cabe destacar duas constatações da análise realizada, quais sejam: a divergência apurada correspondeu a apenas 2,85% das despesas fixadas no Orçamento Municipal de 2013, sendo passível de regularização contábil em exercício posterior, de acordo com a legislação contábil vigente; constatou-se ainda que houve a comprovação de que o Executivo Municipal utilizou apenas R\$ 1.654.000,00 (um milhão, seiscentos e cinquenta e quatro mil reais) do superávit financeiro do exercício de 2013 para abertura de créditos adicionais em 2014.

Diante de todo o exposto, considerando-se a análise consignada no RTC 460/2015, bem como os argumentos e documentos apresentados em sustentação oral, opinamos pela **aprovação com ressalva** desta prestação de contas anual, nos termos do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012, determinando-se ao responsável pelo município que tome medidas saneadoras a fim de eliminar inconsistências relacionadas à apuração e evidenciação do resultado financeiro, observando-se integralmente a regulamentação contábil vigente.

Face ao relatado, sugere-se que seja dado o **prosseguimento da apreciação desta Prestação de Contas**, na forma dos artigos 327 a 329, da Resolução TC 261/2013.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, o Em. Procurador Luciano Vieira elaborou o parecer **PPJC 02573/2016-4**, concordando com a Secretaria de Controle Externo de Contas.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Os presentes autos cuidam de prestação de contas anual da **Prefeitura de Rio Novo do Sul**, referente ao exercício de 2013, portanto, estamos a apreciar as “Contas de Governo”.

Em artigo publicado na Revista do TCU, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José de Ribamar de Caldas Furtado, defende que o conceito de contas de governo é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do Chefe do Executivo. Esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio.

Para aquele Conselheiro, a prestação de “contas de governo”, que se diferencia da prestação das “contas de gestão”, é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem.

O Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060) definiu que “contas de governo” são contas globais que:

“Demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64.”

O doutrinador J. Ulisses Jacoby Fernandes destacou em sua obra “Tribunais de Contas do Brasil” definição dada pelo Conselheiro Aécio Mennuci, cujo procedimento “**contas anuais**” se caracteriza como um extenso relatório, que é acompanhado do Balanço Geral e demais demonstrações financeiras correlatas e pelos quais se **procura demonstrar o que foi gasto (despesa) e o que foi arrecadado (receita) no exercício encerrado, dando-se ênfase especial ao desempenho orçamentário** do estado e às realizações do governo dentro do mesmo período.

O artigo 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências do TCU, nas quais é clara a distinção entre o artigo 71, I – de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do artigo 71, II, - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Sobre a atuação dos Tribunais de Contas em relação as “contas de governo” e “contas de gestão”, vale destacar o julgamento da ADI nº 849-8 MT, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence:

“A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária.”

Ressalto, pois, a importância da contabilidade aplicada ao setor público. Através dela se efetua de modo eficiente o registro dos atos e fatos relativos ao controle da execução orçamentária e financeira. No entanto, muito ainda se pode avançar no que se refere à evidenciação do patrimônio Público.

II.2 – DO RESULTADO GOVERNAMENTAL

No Brasil, as finanças públicas estão disciplinadas principalmente na Lei Federal 4.320/64, determinando que, ao final de cada exercício, os resultados gerais da Administração Pública sejam demonstrados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Além desse diploma legal, a Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, disciplinou normas ligadas às finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Nesse passo, desta Prestação de Contas Anual pode-se extrair os seguintes dados:

Tabela1 – Resultado Governamental

Os dados acima demonstram o resultado fiscal do exercício de 2013 da **Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul**.

A seguir apresento a análise individualizada dos Demonstrativos Contábeis e do Resultado Fiscal do ente.

II.2.1 - Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário, de acordo com o art. 102 da Lei nº 4.320/1964, demonstra as receitas e despesas orçamentárias previstas em confronto com as realizadas,

dentro do exercício a que se referem.

A Portaria STN nº 438/12, alterou substancialmente o demonstrativo. As receitas, demonstradas por categoria econômica e origem, passaram a detalhar a previsão inicial, a previsão atualizada, a receita realizada e o saldo que corresponde ao excesso ou déficit de arrecadação. As despesas, demonstradas por categoria econômica e grupo de natureza, passaram a discriminar a dotação inicial, a dotação atualizada, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação, vide tabela 2:

Tabela 2 – Balanço Orçamentário Resumido

Um dos enfoques do Balanço Orçamentário é evidenciar as variações ocorridas entre as estimativas e as realizações, entre o planejado e o executado. Desta forma, é nessa demonstração contábil que se pode identificar, ainda que de forma sintética, se ocorreu à concretização das estimativas feitas pela Prefeitura de Vitória nos aspectos de receitas e despesas orçamentárias.

Verifiquei, conforme Tabela 2, que o município arrecadou 110,91% da receita corrente prevista, 33,58% da receita de capital e executou 90,52% da despesa fixada.

Também é essa demonstração que evidencia o resultado orçamentário obtido, permitindo avaliar o nível de comprometimento das futuras arrecadações de receitas com as despesas que excederam as realizações do exercício a que se referem.

No exercício de 2013, verifica-se um resultado positivo na execução orçamentária. Conforme evidenciado, as receitas totais arrecadadas totalizaram R\$ 28.362.592,98, enquanto que as despesas realizadas totalizaram R\$ 27.286.607,90 resultando em SUPERÁVIT na execução orçamentária no valor de R\$ 1.075.985,08.

II.2.2 - Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro, conforme o artigo 103 da Lei nº 4.320 de 1964, demonstrará

as receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias, conjugados com o saldo do exercício anterior e o saldo que se transfere para o exercício seguinte (tabela 3). Este é o instrumento utilizado para evidenciar o resultado financeiro obtido no exercício a que se refere.

Tabela 3 – Balanço Financeiro Resumido

A demonstração sob análise revela um resultado financeiro negativo de R\$ 4.930.342,48 representado pela diferença entre as receitas orçamentária e extra orçamentárias arrecadadas e as despesas orçamentárias e extra orçamentárias pagas.

II.2.3 - Demonstração das Variações Patrimoniais

O artigo 104 da Lei 4.320/64 dispõe que a Demonstração das Variações Patrimoniais-DVP evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária e indicará o resultado patrimonial do exercício.

As alterações ocorridas no patrimônio são provenientes das variações quantitativas e qualitativas. As variações quantitativas decorrem das transações do setor público que aumentam ou diminuem o Patrimônio Líquido, e as qualitativas transcorrem daquelas que alteram a composição dos elementos patrimoniais sem afetar o Patrimônio líquido.

A DVP apresenta o resultado financeiro, também visível no Balanço Financeiro, e o resultado extra-financeiro (ou estritamente patrimonial). E mais, a DVP demonstra valores que são derivados do orçamento, e aqueles que independem do orçamento.

A junção do resultado financeiro com o extra-financeiro produz o resultado do exercício sob a ótica patrimonial, que no presente exercício foi positivo (Tabela 4). Tal resultado é somado à conta de Ativo Real Líquido do Balanço Patrimonial.

Tabela 4 – Resultado Patrimonial

É importante ressaltar que o resultado do exercício no setor público não é um indicador de desempenho, mas um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais.

II.2.4 - Balanço Patrimonial

Dentre os demonstrativos contábeis obrigatórios pela Lei 4.320/64, está o Balanço Patrimonial que apresenta, de forma sintética, os bens, direitos e obrigações que compõem o Patrimônio ao final do período a que é específico. Formalmente, o Balanço Patrimonial é apresentado em duas seções, onde a seção do Ativo aglutina os bens e direitos e a seção do Passivo consolida as obrigações e o Patrimônio Líquido.

Nessa apresentação, podem ser identificados os resultados da gestão pública dos administradores com reflexos no Patrimônio Líquido da Entidade cujos saldos representam, de forma acumulada, as consequências das ações administrativas dos diversos responsáveis pela Prefeitura ao longo dos anos e, em especial, quando comparados os saldos com Balanços de exercícios distintos.

A avaliação do Patrimônio da Entidade, a partir do Balanço Patrimonial, tem como ponto fundamental demonstrar a capacidade de liquidez da entidade, e diagnosticar o resultado econômico, financeiro e patrimonial, para proporcionar segurança e tranquilidade à Administração na gestão.

Com as mudanças trazidas pela Portaria STN 438/12, o Balanço Patrimonial passou a ser composto, além do quadro principal, também pelos quadros: “Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes”, “Quadro das Contas de Compensação” e passou a ter como anexo o “Quadro do Superávit/Déficit Financeiro”, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 5 – Balanço Patrimonial Consolidado

O Balanço Patrimonial Consolidado (Tabela 5) espelha um Ativo Financeiro no valor de R\$ 13.117.699,68 e um Passivo Financeiro no valor de R\$ 7.101.569,22, resultando num superávit financeiro de R\$ 6.016.130,46, indicando que, para abertura de créditos adicionais no exercício de 2014, segundo estabelece o artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei 4.320/64, o Município dispõe deste valor como fonte de recursos, desde que observadas as correspondentes fontes de recursos.

II.2.5 - Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital

Segundo orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, o Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital apresenta as receitas de operações de crédito em comparação com as despesas de capital líquidas, com a finalidade de demonstrar o cumprimento da “Regra de Ouro”, ou seja, a vedação constitucional da realização de receitas das operações de crédito excedentes ao montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos

suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A conferência do demonstrativo evidenciou que não houve no exercício em referência a contratação de Operações de Créditos, logo, verificou-se o cumprimento da “Regra de Ouro”.

II.2.6 – Do Equilíbrio das Contas Públicas

Extraí-se das lições do Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, publicadas em sua obra “Curso de Responsabilidade Fiscal”, que **a razão fundamental que levou à concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público.**

O Ministro destacou o § 10 da exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, em 13 de abril de 1999, onde o controle do endividamento público constituía preocupação central da política econômica do governo: **“o equilíbrio intertemporal das contas públicas é entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável”.**

Visando esses objetivos, a LRF foi erigida sobre seis pilares normativos, denominação que se pode atribuir aos conjuntos de disposições sobre:¹

- Dívida e endividamento: realização de operações de crédito, limites e controle;
- Planejamento macroeconômico, financeiro e orçamentário: metas fiscais, acompanhamento e controle da execução orçamentária;
- Despesas com pessoal: limites e formas de controle, validade dos atos dos quais resulte aumento de despesa;
- Despesas obrigatórias: compensação dos efeitos financeiros, regras específicas para as despesas da seguridade social;
- Receita pública: concessão de benefícios tributários e transparência da administração tributária;
- Transparência, controle social e fiscalização: produção e divulgação de informações.

Diante do exposto, **concluo que a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Rio Novo do Sul, sob a responsabilidade da Sra. Maria Albertina Menegardo Freitas, Prefeita Municipal, referente ao exercício de 2013, atendeu, majoritariamente, os pilares da LRF.**

¹ Ob. cit p. 49.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que seja emitido **Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da senhora **Maria Albertina Menegardo Freitas**, Prefeita Municipal frente à **Prefeitura de Rio Novo do Sul** no exercício de **2013**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

Determino à gestora que:

- De modo a aprimorar as suas prestações de contas futuras, que os ajustes à conta do Passivo Financeiro sejam conciliados e seus lançamentos realizados no exercício corrente, sendo apresentadas notas explicativas por ocasião do encaminhamento da Prestação de Contas Anual.
- Seja mais diligente quanto à correta utilização das fontes de recursos para suplementação do orçamento e do limite autorizado na Lei Orçamentária Anual, efetuando a abertura de créditos adicionais em absoluta conformidade com a Constituição da República e com a Lei n. 4.320/64.
- Que o Poder Executivo Municipal 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.

Dê-se ciência aos interessados, após as providências de estilo, **arquite-se**.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3275/2014, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e três de novembro de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Recomendar ao Legislativo Municipal a **aprovação com ressalva** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, sob a responsabilidade da senhora Maria Albertina Menegardo Freitas, relativa ao exercício de 2013, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012;

2. Determinar à gestora que:

2.1 De modo a aprimorar as suas prestações de contas futuras, que os ajustes à conta do Passivo Financeiro sejam conciliados e seus lançamentos realizados no exercício corrente, sendo apresentadas notas explicativas por ocasião do encaminhamento da Prestação de Contas Anual;

2.2 Seja mais diligente quanto à correta utilização das fontes de recursos para suplementação do orçamento e do limite autorizado na Lei Orçamentária Anual, efetuando a abertura de créditos adicionais em absoluta conformidade com a Constituição da República e com a Lei n. 4.320/64;

2.3 Que o Poder Executivo Municipal 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.

3. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para apreciação o senhor conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, no exercício da presidência, a senhora conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas e o senhor conselheiro convocado Sérgio Manoel Nader Borges, nos termos do art. 10, §5º, do Regimento Interno. Presente, ainda, o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, procurador especial de contas em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 23 de novembro de 2016.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

No exercício da presidência

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Convocado, nos termos do art. 10, §5º, do Regimento Interno

Fui presente:

DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador especial de contas em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões