

PARECER PRÉVIO TC-080/2017 - PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-3735/2016 (APENSOS: TC-3792/2015 E TC-3794/2015)

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - ANA MARIA CARLETTI QUIUQUI

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2015 –
PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA –
RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAR.**

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

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da **Prefeitura de Água Branca**, sob a responsabilidade da Sra. **Ana Maria Carletti Quiuqui**, referente ao **exercício de 2015**.

No **Relatório Técnico 00138/2017-6** (fls. 6/44) a área técnica apontou indícios de irregularidades, originando na **Instrução Técnica Inicial - ITI 00214/2017-3** (fls. 45/46) para a **citação** da responsável.

Em atenção ao **Termo de Citação 00367/2017-8** (fl. 50), a gestora encaminhou os documentos e justificativas (fls. 55/81), as quais foram devidamente analisadas pela Secretaria de Controle Externo de Contas, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 02803/2017-5** (fls. 85/104), opinando pela emissão de parecer prévio pela **Rejeição das Contas**, concluindo nos seguintes termos:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Águia Branca, exercício de 2015, 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 Águia Branca, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** da Sra. Ana Maria Carletti Quiuqui, Prefeita Municipal durante o exercício de 2015, conforme dispõem o inciso III, art. 132, do Regimento Interno e o inciso III, art. 80, da Lei Complementar 621/2012, pelos seguintes itens do RT 138/2017:

Item 7.2 – Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento;

Item 7.3 - Anexo 5 do RGF (RGFRAP) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial;

Insta acrescentar que o responsável requereu sustentação oral, fls. 55.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, o Em. Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira elaborou o parecer **PPJC 03039/2017-3** e manifestou-se de acordo com a Secretaria de Controle Externo de Contas.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Os presentes autos cuidam de prestação de contas anual da **Prefeitura de Águia Branca**, referente ao exercício de 2015, 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.1 – 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

	Reais	Limite	Executado
Receita Corrente Líquida (RCL)	29.781.375,12		
- Despesa Poder Executivo	14.423.141,75	máx 54%	48,43%
- Despesa Consolidada (Exec/Legis)	15.361.457,59	máx 60%	51,58%
- Dívida Consolidada Líquida	0,00	máx 120%	0,00%
- Contratação de Operação de Crédito	0,00	máx 16%	0,00%
- Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	0,00	máx 7%	0,00%
- Garantias de Valores	-		
Remessa dos dados do RREO e RGF	Prazos cumpridos		
Receita Bruta de Impostos	18.157.663,48		
- Manutenção do Ensino	5.619.650,20	min. 25%	30,95%
Receita cota parte FUNDEB	5.486.681,04		
- Remuneração Magistério	3.667.825,63	min 60%	66,85%
Receita Impostos e Transferências	18.157.663,48		
- Despesa com Saúde	3.627.452,51	min. 15%	19,98%
Receita Tributária e Transferências do exercício anterior	16.004.833,66		
- Repasse duodécimo ao legislativo	1.104.667,33	máx. 7%	6,90%
- Resultado Orçamentário	Anexo 12		2.823.466,92
- Resultado Financeiro	Anexo 13		974.861,13
- Resultado Patrimonial	Anexo 14	-	258.616,85
Superávit Financeiro p abertura de Créditos Orçamentários			17.925.821,96

Os dados acima demonstram o resultado fiscal do exercício de 2015 da **Prefeitura de Águia Branca**.

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

II.1.1 - 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

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS	VARIAÇÃO %
Receitas Correntes	33.565.785,66	33.565.785,66	32.076.790,50	95,56
Receitas de Capital	6.416.800,00	6.416.800,00	636.313,21	9,92
Soma	39.982.585,66	39.982.585,66	32.713.103,71	81,82
Déficit	-	309.375,75		
TOTAL	39.982.585,66	40.291.961,41	32.713.103,71	
Superávit Financ. Exerc. Anterior				

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS ©	DESPESAS LIQUIDADAS (d)	DESPESAS PAGAS (e)	% entre Dotação
Despesas Correntes	32.131.239,93	32.330.543,89	27.060.658,47	27.017.363,09	25.665.197,10	83,70
Despesas de Capital	4.716.034,04	4.933.616,38	2.800.708,27	1.369.102,14	1.270.597,14	56,77
Reserva dos RPPS	2.820.000,00	2.820.000,00				
Reserva de Contingência	165.311,69	165.311,69	-	-	-	
Subtotal da Despesas	39.832.585,66	40.249.471,96	29.861.366,74	28.386.465,23	26.935.794,24	74,19
Amortização da Dívida	150.000,00	42.489,45	28.270,05	28.270,05	28.270,05	
Subtotal c/ Refinanciamento	39.982.585,66	40.291.961,41	29.889.636,79	28.414.735,28	26.964.064,29	74,18
Superávit Financeiro		-	2.823.466,92	-	-	
TOTAL	39.982.585,66	40.291.961,41	32.713.103,71	28.414.735,28	26.964.064,29	

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 municipalidade nos aspectos de receitas e despesas orçamentárias.

Verifiquei, conforme Tabela 2, que o município arrecadou 95,56% da receita corrente prevista, 9,92% da receita de capital e executou 74,18% 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 2015, verifica-se um resultado positivo na execução orçamentária. Conforme evidenciado, as receitas totais arrecadadas totalizaram R\$ 32.713.103,71, enquanto que as despesas realizadas totalizaram R\$ 29.889.636,79 resultando em SUPERÁVIT na execução orçamentária no valor de R\$ 2.823.466,92.

O Balanço Orçamentário foi complementado pelo Anexo 1 (Demonstrativo de Execução dos Restos a Pagar Não Processados) e Anexo 2 (Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados), cujo objetivo é propiciar uma análise da execução orçamentária do exercício em conjunto com a execução dos restos a pagar não processados, processados e não processados liquidados.

O somatório dos saldos apurados de restos a pagar evidenciados nos Anexos 1 e 2 do Balanço Orçamentário atingiu o valor de R\$ 562.914,23, sendo os Restos a Pagar Não Processados de R\$ 561.256,33 e Restos a Pagar Processados de R\$ 1.657,90.

II.1.2 - 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

RECEITAS		DESPESAS	
Receita Orçamentária	32.713.103,71	Despesa Orçamentária	29.889.636,79
Transferências Financeiras	5.267.251,63	Transferências Financeiras	5.267.251,63
Receita Extra-Orçamentária	5.573.486,53	Despesa Extra-Orçamentária	7.422.092,32
Saldo do Exercício Anterior	20.625.659,98	Saldo p/ Exercício Seguinte	21.600.521,11
TOTAL	64.179.501,85	TOTAL	64.179.501,85

A demonstração sob análise revela um resultado financeiro positivo de R\$ 974.861,13 representado pela diferença entre as receitas orçamentária e extra orçamentárias arrecadadas e as despesas orçamentárias e extra orçamentárias pagas.

II.1.3 - 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

Variações patrimoniais aumentativas		43.791.684,51
Variações patrimoniais diminutivas	-	44.050.301,36
Resultado patrimonial do período	-	258.616,85

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.1.4 - 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

		2015	PARTICIPAÇÃO NO ATIVO e PASSIVO %
ATIVO			
Ativo Circulante		22.078.750,79	36,19
Disponível		21.590.132,65	35,38
Créditos a Curto Prazo		280.062,20	0,46
Demais créditos de curto prazo		26.641,82	0,04
Estoque		172.214,20	0,28
VPD Pagas antecipadamente		9.699,92	0,02
Ativo Não-Circulante		38.936.935,81	63,81
Créditos a Longo Prazo		-	-
Investimentos a Longo Prazo		-	-
Imobilizado		38.936.935,81	63,81
Intangível		-	-
ATIVO REAL		61.015.686,60	100,00
TOTAL DO ATIVO		61.015.686,60	
PASSIVO			
Passivo Circulante		3.101.914,19	5,08
Passivo Não-Circulante		30.672.382,94	50,27
PASSIVO REAL		33.774.297,13	55,35
PATRIMÔNIO LÍQUIDO		27.241.389,47	44,65
TOTAL DO PASSIVO		61.015.686,60	100,00
Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes			
Ativo Financeiro	21.614.263,24	Passivo Financeiro	3.688.441,28
Ativo Permanente	39.401.423,36	Passivo Permanente	31.923.507,57
Ativo Real	61.015.686,60	Passivo Real	35.611.948,85
Saldo Patrimonial			25.403.737,75
Total	61.015.686,60	Total	61.015.686,60
Superávit Financeiro	17.925.821,96		

O Balanço Patrimonial Consolidado (Tabela 5) espelha um Ativo Financeiro no valor de R\$ 21.614.263,24 e um Passivo Financeiro no valor de R\$ 3.688.441,28, resultando num superávit financeiro de R\$ 17.925.821,96, indicando que o Município dispõe de valores por superávit financeiro como fonte de recursos, para abertura de créditos adicionais no exercício de 2016, segundo estabelece o artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei 4.320/64.

II.1.5 - 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 contratação de Operações de Créditos, logo, verificou-se o cumprimento da “Regra de Ouro”.

II.1.6 – 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:

- 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**

Águia Branca, sob a responsabilidade da Sra. Ana Maria Carletti Quiuqui, Prefeita Municipal, referente ao exercício de 2015, atendeu os pilares da LRF.**III – DAS IRREGULARIDADES**

Examinando os autos, verifico que o mesmo se encontra devidamente instruído, portanto, apto à apreciação de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Quanto às irregularidades remanescentes, passo a expor as razões que formaram meu convencimento.

III.1 - INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (item 7.2 do RT 138/2017).

Base Normativa: art. 55 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

Da ITC 02803/2017-5

Análise:

O defendente inicia suas justificativas afirmando que o demonstrativo das disponibilidades de caixa e dos restos a pagar encaminhado inicialmente apresentava inconsistências, que teriam sido sanadas com o encaminhamento do novo demonstrativo às folhas 71.

Da análise da defesa transcrita e do novo demonstrativo encaminhado, verifica-se que, após a correção das alegadas inconsistências, ainda restou demonstrada a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa para sua cobertura, nas fontes de recursos “MDE”, “Saúde – Recursos Próprios” e recursos ordinários, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Fonte de Recursos	Dispon.de Caixa Líquida antes da Inscrição em RP Não Proces.	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados
MDE	-50.522,69	35.639,56
RECURSOS PRÓPRIOS - SAÚDE	-168.200,56	27.025,07
RECURSOS NÃO VINCULADOS	-126.490,54	1.352.699,52
TOTAL	-345.213,79	1.415.364,15

Considerando que o valor de 50% do superávit de recursos de royalties de petróleo estadual (R\$ 1.796.854,94) corresponde a **R\$ 898.427,47**, entende-se que, mesmo com a autorização contida na Lei Estadual 10.362/2015, não havia recursos suficientes para cobrir os déficits apurados nas fontes de recursos listadas na tabela acima.

Ainda sobre a possibilidade de utilização de 50% dos recursos de royalties estaduais para pagamento de despesas correntes, cabe ressaltar que a lei 10.362/2015 não prevê a desvinculação de recursos de royalties recebidos em exercícios anteriores. O

artigo 1º da referida lei faz referência ao período entre janeiro de 2015 e o término daquele exercício. Embora o defendente afirme que foi apurado um superávit de R\$ 1.796.854,94 na fonte de recursos de royalties estaduais, o total da receita recebida por aplicação da Lei 8.308/2006 durante o exercício de 2015 foi de R\$ 816.395,35. Assim sendo, o valor de 50% da receita de royalties estaduais recebidas pelo Município em 2015 corresponde a **R\$ 408.197,68**.

Considerando que o Balanço Patrimonial do Exercício de 2014 (Proc. TCEES 5563/2015) evidencia um superávit financeiro de R\$ 1.297.595,03 na fonte de recursos de royalties estaduais, calcula-se que foram utilizados, durante o exercício de 2015, recursos de royalties estaduais num total de R\$ 317.135,44 conforme demonstrado na tabela a seguir:

Superávit financeiro do exercício anterior (A)	1.297.595,03
Receitas recebidas no exercício (B)	816.395,35
Superávit financeiro do exercício (C)	1.796.854,94
Valor aplicado no exercício (A+B-C)	317.135,44

Os demonstrativos que integram a prestação de contas em análise não permitem identificar que parte desse valor teria sido aplicada em despesas correntes. Sendo assim, presume-se que o total dos recursos de royalties estaduais utilizados para pagamento de despesas correntes no exercício de 2015 estaria entre R\$ 0,00 e R\$ 317.135,44. Assim, o total de recursos de royalties disponíveis para pagamento de restos a pagar de outras fontes de recursos, ao término do exercício em análise, estaria entre R\$ 91.062,24 e R\$ 408.197,68.

Ainda que todo o montante de R\$ 408.197,68 estivesse disponível para pagamento dos restos a pagar não processados sem cobertura financeira, ainda restariam restos a pagar não processados sem disponibilidades de caixa suficientes para seu pagamento, num montante de R\$ 1.007.166,47.

Diante do exposto, conclui-se que as justificativas e documentos trazidos pelo defendente são insuficientes para comprovar a existência de disponibilidades de caixa suficientes para pagamento dos restos a pagar não processados inscritos no exercício em análise.

Observa-se que a LRF estabelece ferramentas de controle para a execução de despesa e inscrição em restos a pagar durante todo o mandato, seja por limitação do empenho, cujo controle se dá bimestralmente, e ao final de cada exercício, ao vedar a inscrição de restos a pagar não processados por falta de disponibilidade financeira.

Cabe ressaltar que, apesar dos entendimentos contrários apresentados pela defendente, a regra imposta pelo artigo 55, III, b da LRF encontra-se vigente, sendo obrigatória a elaboração, no último quadrimestre (ou semestre), do Relatório de Gestão Fiscal, do qual é parte integrante o Anexo 5 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

De acordo o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional:

Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 limitar-se aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, **podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa**. Assim, o controle da contração de

obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato. (grifo nosso)

Assim, considerando que o gestor não trouxe argumentos que afastassem a infringência ao artigo 55, inciso III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sugere-se não acolher as alegações de defesa e **manter** o indicativo de irregularidade apontado.

Pois bem.

Assiste razão a área técnica, visto que o gestor inscreveu restos a pagar não processados no valor de R\$ 1.007.166,47 sem disponibilidade financeira com fonte de recursos não vinculada.

Entretanto, cabe destacar o esforço fiscal realizado pela municipalidade diante da situação econômica apresentada nesse exercício, visto que o Brasil passou em 2015 por uma das mais graves crises econômicas da sua história, permanecendo em 2016, interrompendo um longo ciclo de prosperidade que teve início com a estabilidade monetária alcançada em meados da década de 90.

O desempenho da economia brasileira e do Espírito Santo em 2015 foi de forte retração da atividade econômica. Esse resultado pode ser atribuído, no nível nacional como reflexo da expressiva deterioração das expectativas dos agentes econômicos quanto ao desempenho econômico brasileiro nos próximos anos.

Muita incerteza provocada pela visão de que faltou ao governo federal, demonstração de força política e determinação de alterar a política econômica na direção e na magnitude que a situação exigia.

Quando isso foi ficando claro, ao longo de 2015, a confiança dos agentes econômicos, já abalada pela deterioração fiscal de 2014, caiu fortemente e as economias regionais foram, inevitavelmente, na mesma direção.

Do lado externo sofremos na medida em que as exportações perderam fôlego mesmo com a forte desvalorização do real. Já do lado interno, a demanda agregada mais fraca reduziu as oportunidades dos negócios locais crescerem. Em casos como esse, os efeitos negativos se reforçaram, provocando perda de dinamismo com maior intensidade.

O ano de 2015 finalizou com a continuidade da recessão econômica em 2016 e de estagnação em 2017, um quadro difícil que implicará que o gestor permaneça atento à gravidade do momento e da importância do planejamento e da formulação de ações estratégicas prioritárias que visem minimizar os impactos da crise sobre o município.

Diante da situação de recessão, verifiquei que o gestor conseguiu melhorar sua situação financeira já em 2016, pois reduziu seu estoque de dívida fluante de R\$ 3.688.441,28 (2015) para R\$ 1.741.906,26 (2016), conforme Demonstração da Dívida Fluante – Anexo 17 – Prestação de Contas Anual, exercício de 2016, sistema Cidades Web.

Diante das constatações verificadas e mediante todo o esforço fiscal realizado pela municipalidade, mantenho a irregularidade, mas não vislumbro que seja suficiente para macular as contas do exercício.

III.2 - ANEXO 5 DO RGF (RGFRAP) APRESENTA SALDOS INCONSISTENTES COM OS EVIDENCIADOS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL (item 7.3 do RT 138/2017).

Base Normativa: artigos 50 e 55, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF) e artigos 85 e 92, parágrafo único da Lei Federal nº 4.320/64.

Da ITC 02803/2017-5

Análise:

Inicialmente, cabe mencionar que é procedente a afirmação de que o saldo financeiro de créditos a receber, embora integre o ativo financeiro, não deve ser registrado no demonstrativo das disponibilidades de caixa e dos restos a pagar.

Contudo, quanto ao encaminhamento do novo Balanço Patrimonial às folhas 76 a 81, cabe ressaltar que a substituição da referida peça contábil contraria o disposto nos parágrafos 1º e 4º do artigo 14 da Instrução Normativa TCEES 034/2015: transcritos a seguir:

Art. 14 - Após o envio dos arquivos que compõem a PCA e seu armazenamento no banco de dados do sistema, o TCEES disponibilizará para homologação, no CIDADES-WEB/PCA, **os documentos gerados a partir dos arquivos estruturados definidos nos Anexos I e II.**

§ 1º - Os documentos de que tratam o caput deste artigo deverão ser homologados mediante assinatura digital, do Prefeita Municipal ou Ordenador de Despesas da UG e outros responsáveis, quando estabelecido no Anexo I, respondendo estes agentes pela completude, conformidade e fidedignidade das informações evidenciadas nestes documentos.

(...)

§ 4º - **Após a homologação de que trata o § 1º deste artigo, a PCA não poderá mais ser substituída.** (...) (grifo nosso)

Conforme se observa nos Anexos I e II da aludida instrução normativa, o Balanço Patrimonial (BALPAT) está entre os demonstrativos que devem ser gerados a partir de arquivos estruturados.

Segundo consulta ao sistema Cidades-Web (fls. 2), a prestação de contas em análise foi homologada em 31 de março de 2016. Sendo assim, não pode ser aceita a alteração de demonstrativos estruturados após a data mencionada.

Ademais, a alteração do balanço patrimonial do exercício de 2015 ocorreu após o encaminhamento da prestação de contas anual do exercício de 2016 via sistema Cidades-Web. Sendo assim, os saldos da coluna “Exercício Atual” evidenciados no demonstrativo do superávit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial de 2015, encaminhado às folhas 76 a 81, divergem dos saldos do exercício anterior evidenciados no demonstrativo que integra a prestação de contas do exercício de 2016.

Quanto à substituição do demonstrativo das disponibilidades de caixa e dos restos a pagar juntado aos autos (fls. 71), cabe mencionar que, de acordo com o Anexo I da Instrução Normativa TC 34/2015, alterada pela IN TC 40/2016, o referido demonstrativo deveria ser encaminhado em arquivo PDF gerado a partir do sistema LRFWeb.

Conforme consulta ao sistema LRFWeb, verificou-se que o demonstrativo das disponibilidades de caixa e dos restos a pagar referente ao 2º semestre de 2015 do município de Águia Branca apresenta os valores transcritos a seguir:

RGF - Anexo 5 (LRF, art. 55, inciso III, alíneas “a” e “b”) (R\$ 1,00)

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISP. DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISP. DE CAIXA LÍQ. (ANTES DA INSC. EM RP NÃO PROC. DO EXERC.) (f=a-(b+c+d+e))	RP EMP. E NÃO LÍQ. DO EXERC.	EMP. NÃO LÍQ. CANCELADOS (NÃO INSC. POR INSUF. FINANC.)
		RP LÍQ. E NÃO PAGOS DE EXERC. ANT. (b)	RP LÍQ. E NÃO PAGOS DO EXERC. (c)	RP EMP. E NÃO LÍQ. DE EXERC. ANT. (d)	DEMAIS OBRIG. FINANC. (e)			
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	4.142.560,71	194.065,72	1.057.040,38	362.750,21	100.244,33	2.428.460,07	122.201,99	0,00
AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	1.176.827,14	39,99	174.582,90	2.361,06	39.417,84	960.425,35	28.413,55	0,00
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	0,00	39,51	32.741,93	0,00	17.741,25	-50.522,69	35.639,56	0,00
60% DOS RECURSOS DO FUNDEB (PROF. MAGISTERIO)	23.566,00	0,00	52.857,85	0,00	22.996,56	-52.289,41	0,00	0,00
40% DOS RECURSOS DO FUNDEB (DEMAIS DESPESAS)	0,00	0,00	553.254,17	0,00	4.429,53	-557.683,70	0,00	0,00
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	2.942.167,57	193.986,22	243.603,53	360.389,15	15.659,15	2.128.529,52	58.148,88	0,00
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	372.948,59	6.098,30	393.630,61	0,00	99.710,22	-126.490,54	1.352.699,52	0,00
RECURSOS NÃO VINCULADOS	372.948,59	6.098,30	393.630,61	0,00	99.710,22	-126.490,54	1.352.699,52	0,00
TOTAL (III) = (I + II)	4.515.509,30	200.164,02	1.450.670,99	362.750,21	199.954,55	2.301.969,53	1.474.901,51	0,00
REGIME PRÓPRIO DE PREVID. SERVIDORES (1)	17.085.011,81	0,00	0,00	0,00	0,00	17.085.011,81	0,00	0,00

(1) A disponibilidade de caixa do RPPS está comprometida com o Passivo Atuarial.

Da análise do demonstrativo acima, verifica-se que os dados enviados ao sistema LRFWeb conferem com os valores evidenciados no demonstrativo juntado aos autos às folhas 71.

Contudo, considerando a impossibilidade de substituição do balanço patrimonial após a homologação da prestação de contas, ainda restam divergências entre a mencionada peça contábil e o demonstrativo das disponibilidades de caixa e dos restos a pagar, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Disp. de Caixa líq. após inscrição de RPNP	RGF – Anexo 5	BALPAT (Resultado Financeiro)	Divergência
Recursos Vinculados	19.391.269,89	21.205.546,40	-1.814.276,51
Recursos Não Vinculados	-1.479.190,06	-3.279.724,44	1.800.534,38

Verifica-se que as divergências apuradas são superiores ao saldo de R\$ 13.742,13 da conta “outros créditos a receber e valores de curto prazo”. Assim sendo, observa-se que tal inconsistência não se justifica apenas pela existência de saldo em contas de créditos a receber com “atributo ‘F’”.

Verificou-se, ainda, que o total da disponibilidade de caixa bruta evidenciado no novo demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (R\$ 21.600.521,11) diverge em **R\$ 10.388,46** do saldo da conta “Caixa e equivalentes de caixa” evidenciado no Balanço Patrimonial (R\$ 21.590.132,65). A mencionada divergência permanece mesmo que se considere o novo Balanço Patrimonial encaminhado às folhas 76 a 81.

Diante do exposto, considerando que as justificativas e documentos apresentados foram insuficientes para sanar a inconsistência em análise, e Considerando que a substituição do Balanço Patrimonial contrariou a Instrução Normativa TC 34/2015,

Sugerimos que seja **mantido** o indicativo de irregularidade.

Pois bem.

Assiste razão à área técnica, pois se mantem a divergência entre o superávit financeiro apresentado no anexo do Balanço Patrimonial e o apresentado no Anexo 5 do RGF.

O objetivo da apresentação desse demonstrativo é o atendimento ao artigo 8º e 50 da LRF, a saber:

Art. 8º Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50 Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Observa-se que o gestor apresentou a disponibilidade financeira existente por fontes de recursos, entretanto, mesmo após realizar os ajustes, as inconsistências permaneceram, deixando de apresentar corretamente o superávit financeiro por fonte a ser utilizado de forma individualizada para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

Logo, a informação deverá ter utilidade para a abertura de créditos adicionais no próximo exercício, não influenciando na apuração do resultado orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício corrente, sendo ponto de análise na prestação de contas do exercício de 2016, caso o município tenha utilizado essa fonte para suplementação.

Diante dos fatos constatados nesse processo, a irregularidade em questão evidencia um ato de gestão praticado com impropriedade formal. Deixo de considerá-lo, contudo, de natureza grave.

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, divergindo do entendimento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas e **VOTO** por:

IV.1 - sejam mantidas as seguintes irregularidades, conforme já fundamentado neste voto:

- **INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM**

DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (item 7.2 do RT 138/2017).

- **ANEXO 5 DO RGF (RGFRAP) APRESENTA SALDOS INCONSISTENTES COM OS EVIDENCIADOS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL (item 7.3 do RT 138/2017).**

IV.3 - que seja emitido **Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da **Prefeitura de Águia Branca**, no exercício de 2015, sob a responsabilidade da Sr^a. **Ana Maria Carletti Quiuqui**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

Por fim, **recomendo** ao Poder Executivo Municipal 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.

Dê-se ciência à interessada e, após as providências de estilo, archive-se.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3735/2016, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia nove de agosto de dois mil e dezessete, por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Manter as seguintes irregularidades, conforme fundamentado no voto do relator:

1.1 Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (item 7.2 do RT 138/2017);

1.2 Anexo 5 do RGF (RGFRAP) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao balanço patrimonial (item 7.3 do RT 138/2017);

2. Recomendar ao Legislativo Municipal a **aprovação com ressalvas** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Águia Branca, no exercício de 2015, sob a responsabilidade da senhora Ana Maria Carletti Quiuqui, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012;

3. Recomendar ao Poder Executivo Municipal 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 Lei de Responsabilidade Fiscal;

4. Dar ciência à interessada;

5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Vencido o senhor conselheiro João Luiz Cotta Lovatti, que votou de acordo com a área técnica e Ministério Público Especial de Contas pela emissão de parecer prévio pela rejeição.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para apreciação os senhores conselheiros Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, no exercício da presidência, a senhora conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas e o senhor conselheiro convocado João Luiz Cotta Lovatti. Presente, ainda, o senhor procurador especial de contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 9 de agosto de 2017.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

No exercício da presidência

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Convocado

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

Lido na sessão do dia: **18/10/2017**

EDUARDO GVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões