

PARECER PRÉVIO TC-073/2015 – PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-2556/2014
JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE ITARANA
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO 2013
RESPONSÁVEL - ADEMAR SCHNEIDER

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2013 –1)
PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO – 2) RECOMENDAÇÃO
– 3) ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO CONVOCADO MARCO ANTONIO DA SILVA:

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre Prestação de Contas Anual da **Prefeitura Municipal de Itarana**, sob a responsabilidade do Sr. Prefeito **Ademar Schneider**, referente ao exercício de 2013.

A documentação foi examinada pela 3ª Secretaria de Controle Externo, conforme **Relatório Técnico Contábil - RTC nº 37/2015** (fls. 08/48), opinando pela aprovação das contas com base nas demonstrações apresentadas pelo gestor.

Após apresentação das razões da defesa (fls. 71/134) a 3ª Secretaria de Controle Externo elaborou a **Instrução Contábil Conclusiva - ICC nº 150/2015**, (fls. 138/149).

Os autos foram remetidos ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, que confeccionou a **Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 3799/2015**, opinando pela aprovação das contas apresentadas pelo gestor Ademar Schneider, nos seguintes termos:

[...]

Assim, à vista das conclusões técnicas expressas no ICC nº 150/2015 e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Res. TC nº 261/2013, conclui-se opinando para que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** da prestação de contas do senhor **Ademar Schneider** - Prefeito, frente à Prefeitura Municipal de Itarana, no exercício de 2013, nos termos do art. 80, inciso I, da Lei Complementar nº 621/2012.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, o Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva elaborou o **Parecer PPJC nº 4393/2015** e manifestou-se de acordo com o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Os presentes autos cuidam de prestação de contas anual da **Prefeitura Municipal de Itarana**, 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 nº 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.¹

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 nº 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 nº 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

¹ JACOBY, Jorge Ulisses. Tribunal de Contas do Brasil. 3ª ed. Belo Horizonte. Fórum. p. 400.

	Reais	Limite	Executado
Receita Corrente Líquida (RCL)	23.613.418,82		
- Despesa Poder Executivo	8.510.619,92	máx. 54%	36,04%
- Despesa Consolidada (Exec/Legis)	9.226.977,94	máx. 60%	39,08%
- Dívida Pública – Endividamento	-	máx. 120%	0,00%
- Contratação de Operação de Crédito	-	máx. 16%	0,00%
- Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	-	máx. 7%	0,00%
- Garantias de Valores	-		
Remessa dos dados do RREO e RGF	Prazos cumpridos		
Receita Bruta de Impostos	15.298.487,15		
- Manutenção do Ensino	4.161.185,44	min. 25%	27,20%
Receita cota parte FUNDEB	6.167.117,85		
- Remuneração Magistério	4.072.966,20	min. 60%	66,04%
Receita Impostos e Transferências	15.298.487,15		
-Despesa com Saúde	3.902.748,10	Min. 15%	25,54%
Receita Tributária e Transferências do exercício anterior	16.189.744,10		
-Repasse duodécimo ao legislativo	1.100.000,04	Máx. 7%	6,79%
-Resultado Orçamentário	Anexo 12	R\$ 2.744,089,23	
-Resultado Financeiro	Anexo 13	R\$ 5.488.673,33	
-Resultado Patrimonial	Anexo15	R\$ 5.488.521,23	
Superávit Financeiro para abertura de Créditos Orçamentários	R\$ 5.104.911,36		

Os dados acima demonstram o resultado fiscal do exercício de 2013 da Prefeitura Municipal de Itarana.

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

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS	VARIAÇÃO %
Receitas Correntes	21.497.257,60	21.497.257,60	25.662.151,33	119,37
Receitas de Capital	4.228.289,37	4.228.289,37	2.007.212,61	47,47
Soma	25.725.546,97	25.725.546,97	27.669.363,94	1.943.816,97
Déficit		2.757.418,15		
TOTAL	25.725.546,97	28.482.965,12	27.669.363,94	
Superávit Financeiro		1.034.350,40	987.580,96	

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL (a)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (b)	DESPESAS EMPENHADAS (c)	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS	% ENTRE DOTAÇÃO
Despesas Correntes	19.542.057,60	23.877.573,99	22.226.080,35	22.154.488,39	22.049.246,59	93,08
Despesas de Capital	6.151.489,37	4.573.209,01	2.717.012,24	1.727.063,62	1.727.063,62	59,41
Reserva dos RPPS	-					
Reserva de Contingência	50.000,00					
Subtotal das Despesas	25.725.546,97	28.482.965,12	24.925.274,71	23.863.734,13	23.758.492,33	84,23
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-	
Subtotal c/ Refinanciamento	25.725.546,97	28.482.965,12	24.925.274,71	23.863.734,13	23.758.492,33	84,23
Superávit			2.744.089,23			
TOTAL	25.725.546,97	28.482.965,12	27.308.489,18	23.863.734,13	23.863.734,13	

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 Municipal de Itarana nos aspectos de receitas e despesas orçamentárias.

Verifiquei, conforme Tabela 2, que o município arrecadou 119,37% da receita corrente prevista, apenas 47,47% da receita de capital e executou 84,23% 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\$ 27.669.363,94, enquanto que as despesas realizadas totalizaram R\$ 24.925.274,71 resultando em *SUPERÁVIT* na execução orçamentária no valor de R\$ 2.744.089,23.

A partir do exercício de 2013, 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\$ 39.421,32, sendo R\$ 38.321,32 de Restos a Pagar Não Processados e R\$ 1.100,00 de Restos a Pagar Processados.

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 extra orçamentárias, 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	27.669.363,94	Despesa Orçamentária	24.943.092,59
Transferências Financeiras	4.534.184,07	Transferências Financeiras	4.534.184,07
Receita Extra-Orçamentária		Despesa Extra-Orçamentária	3.809.900,21
Saldo do Exercício Anterior	6.579.526,79	Saldo p/ Exercício Seguinte	6.308.260,12
TOTAL	39.595.437,01	TOTAL	39.595.437,01

A demonstração sob análise revela um resultado financeiro positivo de R\$ 2.488.673,33 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 nº 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

PATRIMÔNIO LÍQUIDO - 2012	18.709.755,31
Superávit Patrimonial - 2013	5.451.949,98
Ajustes de Exercícios Anteriores	870.662,26
PATRIMÔNIO LÍQUIDO - 2013	25.032.367,55

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 nº 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 nº 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

	2013	PARTICIPAÇÃO NO ATIVO e PASSIVO %
ATIVO		
Ativo Circulante	6.391.371,40	25,38
Disponível	6.308.260,12	25,05
Créditos a Curto Prazo	60.383,17	0,24
Estoque e DVP	22.728,11	0,09
Ativo Não-Circulante	18.790.989,89	74,62
Realizável a Longo Prazo	391.668,14	1,56
Imobilizado	18.399.321,75	73,06
ATIVO REAL	25.182.361,29	100,00
TOTAL DO ATIVO	25.182.361,29	
PASSIVO		
Passivo Circulante	108.584,86	0,43
Passivo Não-Circulante	0,00	0,00

PASSIVO REAL	108.584,86	0,43
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	25.073.776,43	99,57
TOTAL DO PASSIVO	25.182.361,29	100,00

Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes			
Ativo Financeiro	6.308.282,12	Passivo Financeiro	1.203.370,76
Ativo Permanente	18.874.079,17	Passivo Permanente	
Ativo Real	25.182.361,29	Passivo Real	1.203.370,76
Saldo Patrimonial			23.978.990,53
Total	25.182.361,29	Total	25.182.361,29

Superávit Financeiro	5.104.911,36
----------------------	--------------

O Balanço Patrimonial Consolidado (Tabela 5) espelha um Ativo Financeiro no valor de R\$ 6.308.282,12 e um Passivo Financeiro no valor de R\$ 1.203.370,76, resultando num superávit financeiro de R\$ 5.104.911,36, indicando que, para abertura de créditos adicionais no exercício de 2014, segundo estabelece o artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 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

Extrai-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**".²

Visando esses objetivos, a LRF foi erigida sobre seis pilares normativos, denominação que se pode atribuir aos conjuntos de disposições sobre:³

- 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 Municipal de Itarana, sob a responsabilidade do Sr. Ademar Schneider, Prefeito Municipal, referente ao exercício de 2013, atendeu, majoritariamente, os pilares da LRF.**

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acompanhando integralmente 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** das contas do senhor **Ademar Schneider**, Prefeito Municipal frente à **Prefeitura Municipal de Itarana** no exercício de **2013**, na forma prevista no artigo 80, inciso I, da Lei Complementar nº 621/2012.

² OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 42.

³ Ob. cit p. 49.

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 Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dê-se ciência ao interessado, após as providências de estilo, **arquite-se**.

É como voto.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2556/2014, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia trinta de setembro de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro convocado Marco Antonio da Silva:

1. Recomendar ao Legislativo Municipal a **aprovação** das contas do senhor Ademar Schneider, Prefeito Municipal frente à Prefeitura Municipal de Itarana no exercício de 2013, na forma prevista no artigo 80, inciso I, da Lei Complementar nº 621/2012;
2. **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;
3. **Arquivar** os presentes autos após o trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para apreciação o Senhor Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Presidente, o Senhor Conselheiro convocado Marco Antonio da Silva, Relator, e a Senhora Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas. Presente, ainda, o Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 30 de setembro de 2015.


CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO
Presidente


CONSELHEIRO CONVOCADO MARCO ANTONIO DA SILVA
Relator

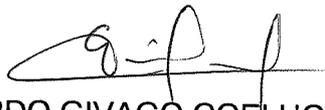
AUSÊNCIA JUSTIFICADA NA SESSÃO DE LEITURA
CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS
Em substituição

Fui presente:



DR. LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
Procurador-Geral

Lido na sessão do dia: 27 JAN. 2016



EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO
Secretário Adjunto das Sessões