



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moisés Viana"
Unidade Central de Controle Interno

NOTIFICAÇÃO UCCI Nº 004/11

ÓRGÃO: Prefeito Municipal

C/c Secretaria Municipal da Fazenda

ASSUNTO: Falta de empenhamento da despesa referente ao 1% da Receita Líquida.

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei 4.242, de 27 de setembro de 2001, no Decreto 3.662, de 21 de maio de 2003, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão e, visando a orientar o Administrador Público, expedimos a seguir nossas considerações.

1 – DOS FATOS

Acompanhando a execução orçamentária do exercício de 2010 da Prefeitura Municipal, observamos que, naquele exercício, foram empenhados, apenas, R\$ 192.000,00 (cento e noventa e dois mil reais), referentes ao 1% da Receita Líquida, sendo que, os valores que deveriam ter sido empenhados no correspondente exercício ficam na ordem de R\$ 662.723,60 (seiscentos e sessenta e dois mil setecentos e vinte e três reais e sessenta centavos), distorcendo as informações contábeis e descumprindo com os Princípios Fundamentais de Contabilidade.

2 – DA LEGISLAÇÃO

- Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Lei Federal nº 4.320/64;
- Resolução CFC nº 750, de 29 de dezembro de 1993;
- Manual da Despesa Nacional.

3 – DA PRELIMINAR

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei nº 4.242, de 27/09/2001, no Decreto nº 3.662, de 21/05/2003, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, consideramos que a matéria *sub examine* merece a atenção desta Unidade de Controle Interno, lembrando o art. 4º, § 3º, do Decreto supracitado que diz do documento destinado a dar ciência ao administrador de ilegalidades, irregularidades ou deficiências que, por exigir a adoção de providências

urgentes para sua correção, não podem aguardar a emissão de Relatório. Desse modo, visando a orientação do Administrador Público, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos convenientes destacar, para informação e providências julgadas necessárias.

4 – DO MÉRITO

Para mostrarmos a gravidade da situação, criada pela Secretaria Municipal da Fazenda, a respeito do não empenhamento, em tempo hábil, das despesas referentes ao 1% da Receita Líquida da Prefeitura para o órgão de Previdência e Saúde do Município, é necessário que se faça um breve comentário.

Controle, gerenciamento e planejamento são os principais benefícios obtidos por qualquer empresa que mantenha uma escrituração contábil regular. Entretanto, por desorganização interna ou simples falta de prioridade ao assunto, muitos gestores têm dificuldades em obter dados contábeis confiáveis. Balancetes mal conciliados, balanços com deficiências de informação, documentos não contabilizados, transformam uma contabilidade numa mera peça burocrática, sem utilidade gerencial.

O primeiro passo para reorganizar o departamento contábil é contar com um profissional de contabilidade que tenha visão gerencial. A seguir, otimizar o fluxo de documentos e informações, de forma que estes fluam adequadamente e possam estar integrados à contabilidade, evitando atrasos e falhas na escrituração.

Todos administradores precisam organizar suas finanças - compreendendo custos, tributação, gerenciamento e orçamentos. Como notório, a contabilidade é uma ferramenta imprescindível à gestão de qualquer entidade, seja esta pequena ou grande.

A falta de controle contábil, mesmo que em pequenos negócios, pode dificultar a sobrevivência das atividades, já que a contabilidade, como ciência universal, permite mecanismos de gestão, como planejamento fiscal, controle de custos e estoques, aferição da lucratividade e rentabilidade, projeções orçamentárias e segurança patrimonial (como combate às fraudes, erros e desperdícios), entre outras possibilidades.

Por exemplo: a falha na contabilização de custos e despesas distorce o resultado contábil. Isto implica em dificuldades em determinar a melhor forma de tributação para a empresa (Lucro Real, Presumido ou Simples), impedindo, assim, a escolha do regime que resulte no menor ônus fiscal efetivo. Outro exemplo: deixar de escriturar movimentação de conta bancária. Resulta em maior possibilidade de fraude interna (por falta de controle e conciliação da conta) e da distorção dos resultados contábeis, por omissão no registro de receitas e despesas financeiras, taxas e tarifas bancárias, entre outros.

Por aí se constata a importância do gestor em valorizar os procedimentos contábeis. Afinal, informação precisa, em época de aumento de custos, receitas em queda e outros fatores de mercado, é imprescindível para tomadas de decisões. Tiro no escuro, sorte e "chute" são mecanismos pouco recomendáveis para quem deseja sucesso na sua administração.

As entidades devem elaborar suas demonstrações contábeis em conformidade com o regime de competência.

No regime de competência, os elementos das demonstrações contábeis são reconhecidos quando satisfizerem as definições e os critérios de reconhecimento para essas transações, ou seja, as receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorreram, sempre simultaneamente quando se correlacionarem, independentemente de recebimento ou pagamento.

Para o setor público, o Princípio da Oportunidade é base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e dos fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública, observadas as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público.

A integridade e a fidedignidade dizem respeito à necessidade de as variações serem reconhecidas na sua totalidade, independentemente do cumprimento das formalidades legais para sua ocorrência, visando ao completo atendimento da essência sobre a forma (Apêndice II da Resolução CFC nº 750/1993).

É importante ressaltar que, para atender ao Princípio da Oportunidade, a contabilidade não pode se restringir ao registro dos fatos, decorrentes da execução orçamentária, pois o fato gerador da despesa pode não ocorrer no mesmo momento da liquidação da despesa orçamentária.

As demonstrações contábeis devem apresentar adequadamente a posição patrimonial e financeira, o resultado das operações e os fluxos de caixa de uma entidade. Ou seja, devem retratar adequadamente os efeitos de transações e outros eventos, observando as definições e os critérios para registro de ativos, passivos, receitas e despesas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, terminologia que se configura em uma generalização das diretrizes contábeis emanadas da legislação societária brasileira, bem como das Normas Brasileiras de Contabilidade, editadas pelo CFC, e que são adotadas por todo o tipo de entidade no Brasil e dos Pronunciamentos do CPC – Comitê de Pronunciamentos Contábeis, aprovados pelo CFC. A aplicação apropriada dessas normas, incluindo a divulgação das informações requeridas, resulta em praticamente todas as circunstâncias, em demonstrações contábeis que atingem uma apresentação adequada.

A contabilidade tem por função evidenciar o patrimônio da entidade, gerando informações úteis e tempestivas com vistas à tomada de decisões. Para desincumbir-se desse mister, a contabilidade utiliza as técnicas de escrituração, levantamento de balanços, análise de balanços e auditoria. Na administração pública as operações tornam-se mais complexas devido à necessidade de registro e acompanhamento do orçamento público.

A multiplicidade de incumbências e a complexidade das operações que devem ser registradas pela Contabilidade exigem um esforço concentrado e a necessidade de que haja responsáveis pela certificação de que o fato ocorrido demonstre fielmente os registros efetuados, concedendo segurança às informações evidenciadas.

A Resolução CFC – nº 785, de julho de 1995 (*apud* IUDÍCIBUS, 2004, p.85), explica a confiabilidade da informação contábil da seguinte forma:

“É a qualidade (atributo) que faz com que o usuário aceite a informação contábil e a utilize como base para suas decisões, tornando-se, assim, um elo fundamental entre o usuário e a própria informação. Para serem confiáveis, as informações contábeis, além de sua Integralidade ou Completeza, devem ser baseadas nos Princípios Fundamentais de Contabilidade (Postulados, Princípios e Convenções) e, em geral, nos preceitos da doutrina contábil”.

Ainda em relação à confiabilidade da informação contábil, Hendriksen e Breda (1999, p.107), resumem que “o objetivo essencial da divulgação financeira é o fornecimento de informações úteis, isto é, relevantes e confiáveis, que possibilitem aos investidores em geral capacidade de prever os fluxos futuros de caixa da empresa.”

Apesar de a afirmação referir-se especificamente à contabilidade privada, cujos usuários possuem interesses relacionados a investimentos, a lucro e a fluxo de caixa, dela se extrai a preocupação com a divulgação da informação, a qual também é válida para os usuários da contabilidade pública. Estes, interessados na execução orçamentário-financeira, na composição do patrimônio e suas variações, nos registros dos atos e fatos administrativos.

A contabilidade pública, além de preocupar-se com a evidenciação do patrimônio dos entes públicos, também precisa demonstrar a execução do orçamento. Essa função decorre de exigência legal, insculpida no art. 85, da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 85 – Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Isso quer dizer que a Contabilidade Pública deve abastecer de informações todo o processo de planejamento e orçamentação e, em especial, as etapas que compõem o ciclo orçamentário: elaboração, estudo e aprovação, execução e avaliação. Não deve, pois, ser entendida apenas como destinada ao registro e escrituração contábil, mas também à observação da legalidade dos atos de execução orçamentária. (KOHAMA, 2003).

Em razão da completude do enunciado, que aborda com ênfase o controle orçamentário, aspecto peculiar desse ramo da Contabilidade, transcreve-se na íntegra o conceito que João Angélico emprega à Contabilidade Pública:

A Contabilidade Pública, aplicando normas de escrituração contábil, registra a previsão das receitas, a fixação das despesas e as alterações introduzidas no orçamento. Controla as operações de créditos, exerce fiscalização interna, acompanhando passo a passo a execução orçamentária, a fim de que ela se processe em conformidade com as normas gerais do Direito Financeiro. Compara a previsão e a execução orçamentárias mostrando as diferenças. Mostra a situação financeira do Tesouro. Aponta, em seus relatórios finais, o resultado da execução orçamentária e seus reflexos econômicos financeiros. Revela as variações patrimoniais resultantes ou não da execução orçamentária. Evidencia as obrigações, os direitos e os bens das entidades. (ANGÉLICO, 1989, p. 113).

No momento que a Secretaria Municipal da Fazenda não empenha valores estipulados por lei para o SISPREM, além de cometer uma ilegalidade, desobedece princípios contábeis (Competência e Oportunidade). Verificamos que a falta de empenhamento, na ordem de R\$ 470.723,60, para Assistência Saúde do SISPREM, causou prejuízos sérios ao RPPS Municipal, que deixou de saldar compromissos financeiros, prejudicando o atendimento à saúde dos servidores municipais.

Outrossim, salientamos que não encontramos registros contábeis, nos balancetes da Prefeitura, que demonstrem, como obrigação, os valores acima mencionados, causando, com isso, distorções nas informações contábeis do Município, pois, no momento em que a despesa orçamentária efetiva se realiza, reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Constitui fato contábil modificativo diminutivo.

Tais valores deveriam ter sido empenhados e, se não fossem pagos, inscritos em restos a pagar, demonstrando, com isso, a obrigação da Prefeitura com o SISPREM.

Os Restos a Pagar, conforme art. 92, da Lei nº 4.320/64, fazem parte da chamada Dívida Flutuante, cujo total representa o Passivo Financeiro (art. 105, § 3º, Lei 4.320/64), assim sendo, com o não empenhamento da despesa e a conseqüente falta de registro no passivo financeiro do Balanço Patrimonial, fizeram com que ocorresse uma distorção do resultado patrimonial da Prefeitura.

A Resolução CFC nº 750/1993 consagra os Princípios Fundamentais de Contabilidade que são de observância obrigatória no exercício da profissão contábil, constituindo condição de legitimidade das Normas Brasileiras de Contabilidade.

Ressalta-se que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público constitui um ramo da Ciência Contábil e deve observar os Princípios Fundamentais de Contabilidade, que representam a essência das doutrinas e teorias relativas a essa ciência, consoante o entendimento predominante nos universos científico e profissional do País.

A Contadoria é o órgão competente para apurar, no mínimo, a legalidade da despesa e a regularidade dos respectivos documentos. Sua ação, por esse prisma, tem o objetivo de atalhar na origem os atos suscetíveis de dar causa a ilegalidades. Ora, sendo que existe, por Lei, a obrigatoriedade de se pagar ao SISPREM 1% da Receita Líquida do Município, deveria, a Contadoria, intervir, orientando a autoridade sobre as conseqüências dessa impossibilidade técnica. Falhará em sua missão, o órgão de contabilidade que não obstar, pelo menos, a formação de compromissos em desacordo com as regras de direito.

Constitui atribuição relevante da Contadoria, pois, aceitar a despesa ou impugnar o empenhamento. Cumpre-lhe a função tutelar dos dinheiros públicos. Deve vetar os atos dos ordenadores que, direta e indireta, próxima ou remotamente, se desviem da linha rígida das leis de finanças. É o vigia e a mão forte incumbidos de impedir a consumação das infrações.

A organização da Contadoria tem de contemplar segmento que se encarregue do prévio exame dos processos de despesa nos estágios do empenho e da liquidação. Qualquer indício de irregularidade deve ser objeto de pesquisa aprofundada, diligências e comunicação ao órgão de controle interno para providências.

5 – RECOMENDAÇÕES

Esta Unidade Central de Controle Interno MANIFESTA-SE, portanto:

a) que a Secretaria Municipal da Fazenda sane tais inconsistências, empenhando, na conta “Despesas de Exercícios Anteriores”, os valores correspondentes à falta de registro da despesa (R\$ 470.723,60), referente a 1% da Receita Líquida do Município, conforme o disposto no art. 37, da Lei nº 4.320/1964, que assim estabelece:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica”.

b) que a Secretaria Municipal da Fazenda solicite informação técnica à UCCI, quando ocorrerem situações como esta, e não tome decisões precipitadas, gerando inconsistências contábeis de relevância que podem prejudicar a tomada de decisão pela Chefia do Executivo;

c) que a Contadoria Municipal atue firmemente de maneira a coibir irregularidades, comunicando à UCCI sobre quaisquer atos ou fatos que venham a prejudicar o bom andamento dos trabalhos;

d) que serão apurados, oportunamente, os valores referentes aos juros de mora, pelo não cumprimento das obrigações impostas pela Lei e, conseqüentemente, levado à responsabilidade do Sr. Prefeito Municipal;

e) orientamos a Chefia da UCCI que, se no prazo de 30 dias, após a cientificação do Chefe do Executivo, não forem tomadas providências para regularização da situação mencionada nesta notificação, a mesma seja encaminhada ao Poder Legislativo Municipal, TCE/RS, Ministério Público Estadual e Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul.

É a notificação.

Controle Interno, em Sant'Ana do Livramento, 10 de Fevereiro de 2011.

Marcos Luciano de Jesus Peixoto – CRC/RS 67.775
Técnico de Controle Interno – Mat. F-21876