TC nº 8.932/2016

DESTAQUE. PMSP. SGM. Análise sobre a contabilização dos depósitos judiciais. CONHECIDO. Votação unânime. DETERMINAÇÃO. Votação por maioria.

Legislação citada: Lei Compl.151/15.

TC citado 2.347/2016

3.002ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDSON SIMÕES, após vista que lhe fora concedida na 2.926ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e DOMINGOS DISSEI – Revisor.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, nos termos de seu relatório e voto, e JOÃO ANTONIO, votando o Conselheiro Presidente ROBERTO BRAGUIM para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em conhecer das conclusões alcançadas pelos Órgãos Técnicos desta Casa, acerca da questão destacada no julgamento para emissão do Parecer Prévio das Contas do Executivo Municipal do exercício de 2015 (subitem 4.7.1 do Relatório Anual de Fiscalização do Exercício), relacionada à eventual inconsistência da forma de contabilização dos 70% dos depósitos judiciais, **classificando o atributo de superávit financeiro em contas de passivo, determinando a exclusão em definitivo da proposta de determinação constante do subitem 16.5.2 do Relatório Anual de Fiscalização da PMSP, relativo ao exercício de 2015, cuja análise aguardava o desfecho deste julgamento**, assim como consignou que as demais questões abordadas nos itens "b", "c" e "d" das conclusões alcançadas, também relevantes, por trazerem outros aspectos da contabilização dos depósitos judiciais, deixam de ser apreciado nesta oportunidade, por extrapolarem o conteúdo destacado do Relatório Anual de Fiscalização da PMSP, relativo ao exercício de 2015 – processo TC 2.347/2016 –, ressaltando que os mesmos deverão ser enfrentados por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Exercício de 2016, conforme auditoria parcial realizada no âmbito do processo TC 507/2017.

Vencidos os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, e EDSON SIMÕES que entenderam que esta matéria ainda não poderá ser definitivamente decidida por este Tribunal, antes que seja editada a Instrução de Procedimentos Contábeis sobre o assunto, bem

como propuseram à Subsecretaria de Controle e Fiscalização que acompanhasse a discussão do tema em andamento na Secretaria do Tesouro Nacional.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão, nos termos regimentais, aos Excelentíssimos Senhores Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, arquivando-se, após, estes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente à sessão, nesta data, o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO, sem direito a voto, uma vez que o mesmo foi proferido pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, na 2.926ª S.O.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de setembro de 2018.

ROBERTO BRAGUIM
No exercício da Presidência, com voto

ALEXANDRE CORDEIRO
Conselheiro Substituto

RELATÓRIO

Trata o presente de uma das conclusões de análise desenvolvida por Grupo de Estudos constituído por auditores da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em cumprimento à determinação proferida por este Colegiado, lançada por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas da Prefeitura do Município de São Paulo – exercício de 2015 (TC 2.347/2016), na 2.779ª Sessão Extraordinária, realizada em 29.06.2016, quando, então, a questão referente à forma de contabilização da parcela dos 70% dos depósitos judiciais – se no passivo permanente ou financeiro para fins de abertura de créditos adicionais – foi objeto de destaque para, em autos apartados, aprofundar-se o exame da matéria.

Para melhor tratar o tema, faz-se necessário situar que a referida determinação foi motivada em razão de um primeiro entendimento da Auditoria consignado no subitem 4.7 do Relatório Anual de Fiscalização do Exercício de 2015, o qual, como resultado do estudo feito, foi posteriormente retificado. Naquela abordagem inicial, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manifestou-se nos seguintes termos:

"4.7 – Resultado Financeiro do Exercício [...]

Ao observar a composição do Passivo Financeiro utilizado no cálculo do superavit, percebe-se a ausência dos Depósitos Judiciais (70%)."

Lidando com a divergência em torno da abordagem, paralelamente ao destaque em separado da matéria, constou do v. Acórdão exarado a seguinte determinação: [...]

2" - Como medida de cautela frente à questão inconclusa da contabilização do levantamento de Depósitos Judiciais e seu impacto sobre o superávit/déficit financeiro, mantenha suspensa temporariamente a abertura de créditos adicionais com a utilização de superávit financeiro como fonte de recurso."

O Grupo de Estudos formado pelos técnicos desta Corte tratou, em termos teóricos e conceituais, do tema Depósitos Judiciais. Como resultado, as conclusões alcançadas trouxeram mais elementos para a compreensão acerca da forma de contabilização dos referidos Depósitos, conforme abaixo transcrito:

"Diante do exposto pelo grupo de trabalho, concluímos que:

a) O passivo correspondente aos 30% dos depósitos judiciais, mantidos no fundo de reserva, deve ser considerado como financeiro (atributo F).

Em relação ao passivo registrado quando da conversão da receita orçamentária dos 70%, deve ser considerado como permanente (atributo P). Portanto, retificamos o entendimento apontado na Determinação 16.5.2 do RAF de 2015 (subitem 4.7)1, de modo que os 70% dos depósitos judiciais devem estar como passivo permanente. Consequentemente, retificamos o recálculo realizado acerca do deficit financeiro, permanecendo um superavit financeiro no exercício de 2015. (subitem 2.1)

b) O passivo correspondente à conversão dos 70% dos depósitos judiciais deve integrar o grupo do Passivo Não Circulante pela expectativa de extinção desse passivo. O passivo correspondente aos 30% dos depósitos judiciais referentes ao fundo de reserva deve ser classificado como Passivo Circulante. (subitem 2.2)

c) Quando os recursos forem apropriados na conversão dos 70% dos depósitos judiciais em receita orçamentária, deve ser registrada uma receita de capital como "Outras Receitas de Capital". (subitem 2.3)

d) Há a necessidade de representação contábil de uma fonte de recurso específica para os depósitos judiciais convertidos em receita a fim de identificar a origem e a aplicação desses recursos segundo a legislação. Há,

também, a necessidade de uma fonte de recurso de caráter não orçamentário para a parcela destinada ao fundo de reserva. (subitem 2.4)"

Com o parecer do Grupo de Estudos, esta Relatoria posicionou-se pela aceitação da contabilização proposta e determinou o encaminhamento de cópias do mesmo à Prefeitura do Município de São Paulo, aos membros da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo e ao Sr. Presidente da Casa, além de encaminhar cópia eletrônica aos demais Vereadores, para ciência (fl.31).

Após, foram os autos remetidos a cada um dos Conselheiros para ciência prévia da matéria, destacando as propostas consignadas às fls. 153, frente e verso, pelo Conselheiro Domingos Dissei.

Em manifestação de fls. 156 e verso, o Sr. Conselheiro Presidente Roberto Braguim ressaltou que a matéria objeto deste processo trata de destaque que complementa o Parecer Prévio sobre as Contas do Exercício de 2015, devendo ser apreciada por esta Corte para envio à Mesa da Câmara Municipal de São Paulo. Por esta razão, para fins de julgamento, determinou a redistribuição do processo a esta Relatoria, bem como da Revisoria ao Conselheiro Domingos Dissei.

Encerrando a instrução, os autos foram encaminhados à Procuradoria da Fazenda, que exarou parecer no sentido de que "a par das conclusões alcançadas pelo Grupo de Estudos Técnicos e do balanço anual de 2015, calculado segundo os critérios dos técnicos contidos no relatório do GTE (fl. 26), esta Procuradoria da Fazenda registra sua consonância com as determinações exaradas às fls. 156." (fls.159/160).

É o Relatório.

VOTO

Trago ao Plenário questão destacada no julgamento para emissão de Parecer Prévio para as Contas do Executivo Municipal do exercício de 2015 (subitem 4.7.1 do Relatório Anual de Fiscalização do Exercício), relacionada à eventual inconsistência da forma de contabilização dos 70% dos depósitos judiciais, ocasião em que a Auditoria entendeu, preliminarmente, que o correto seria a inclusão desses valores no Passivo Financeiro das Demonstrações Contábeis do Balanço Patrimonial.

O Grupo de Trabalho instituído a partir do julgamento das Contas/2015 para o estudo da matéria, com fulcro na LC 151/15 e demais normas de contabilidade aplicadas ao setor público, após acurada análise técnica, concluiu pela retificação do parecer anterior, de forma a entender adequado o lançamento dos 70% dos depósitos judiciais no Passivo Permanente, conforme abaixo transcrito:

"O passivo correspondente aos 30% dos depósitos judiciais, mantidos no fundo de reserva, deve ser considerado como financeiro (atributo F). Em relação ao passivo registrado quando da conversão da receita orçamentária dos 70%, deve ser considerado como permanente (atributo P). Portanto, retificamos o entendimento apontado na Determinação 16.5.2 do RAF de 2015 (subitem 4.7.1), de modo que os 70% dos depósitos judiciais devem estar como passivo permanente. Consequentemente, retificamos o recálculo realizado acerca do deficit financeiro, permanecendo um superavit financeiro no exercício de 2015. (subitem 2.1)"

Com isso, a conclusão alcançada foi no sentido de que a diferença entre os Ativos e Passivos Financeiros, apurada no Balanço Patrimonial de 2015, foi positiva em R$ 3.753.416.345,68, representando superávit financeiro, em consonância com conceitos constantes do art. 105 da Lei Federal 4.320/64 sobre ativos e passivos financeiros (f) e permanentes (p)[1], conforme quadro abaixo:

Em R$

ATIVO FINANCEIRO		
Disponível (Caixa e Equivalente de Caixa)		5.803.071.343,31
Realizável		
Créditos Tributários a Receber		38.106.099,81
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados		3.232.661.481,42
Outros Créditos a Receber		215.678.711,31
VPD Pagas Antecipadamente		7.481.126,71
Adiantamentos Concedidos a Pessoal e a Terceiros		6.570.666,98
Sequestros para Pagamento de Precatórios		116.502.923,25
Total do Ativo Financeiro	**(A)**	**9.420.072.352,79**
PASSIVO FINANCEIRO		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciários e Assistenciais		6.607.145,84
Juros e Encargos a Pagar de Empréstimos		11,89
Fornecedores e Contas a Pagar		203.936.036,42
Demais Obrigações a Curto Prazo		2.437.697.563,30
Restos a Pagar não Processados		389.030.618,38
Restos a Pagar não Processados –Inscritos no Exercício		2.629.384.631,28
Total do Passivo Financeiro Publicado	**(B)**	**5.666.656.007,11**
Superávit Financeiro (publicado)	**(A – B)**	**3.753.416.345,68**

Fonte: Balancete Analítico.

[1] 2 Lei Federal nº 4.320, art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará: I - O Ativo Financeiro; II - O Ativo Permanente; III - O Passivo Financeiro; IV - O Passivo Permanente; (...) § 1º - O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários. § 2º - O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação depende de autorização legislativa. § 3º - O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária. § 4º - O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

Esclareceram os técnicos, quanto a esse tema, que "o critério para qualificação não é temporal (expectativa de realização dos respectivos ativos e passivos), e sim, de dependência orçamentária. Os ativos e passivos financeiros são aqueles que independem da execução orçamentária, ou seja, que não demandam a execução de orçamento para a sua materialização, ou que já passaram pela execução orçamentária. Os permanentes são aqueles que dependem da execução do orçamento" (fl.15 verso).

A questão posta trata de Superávit/Déficit Financeiro (§2º art. 43 da LF 4.320/64), equação de cunho orçamentário, que tem o condão de mensurar a possibilidade de abertura de créditos adicionais em orçamento futuro, mas sem implicar, por si só, na condição de equilíbrio/desequilíbrio fiscal.

Com a retificação de entendimento formalizada, destacamos que a posição ora adotada mostra-se em consonância com o entendimento contábil da União Federal, dos Estados e da própria PMSP, esta de forma contínua em 2016/2017, não subsistindo mais qualquer divergência quanto a esse ponto entre essas instâncias e não implicando em qualquer mudança de procedimento na forma de contabilização adotada pelo Executivo Municipal até os dias atuais.

Assim, nesse aspecto específico, damos por atendida a determinação de tratamento em autos apartados da matéria destacada, a qual complementa o Parecer Prévio exarado por esta Corte, agora com a orientação da Auditoria de exclusão da proposta de determinação constante do subitem 16.5.2 do Relatório Anual de Fiscalização da PMSP relativo ao exercício de 2015 (TC 2.347/2016), que tinha ficado pendente de análise, na forma destacada na 2.779ª Sessão Extraordinária.

Frente ao exposto, conheço das conclusões alcançadas pelos órgãos técnicos desta Casa, invocando-as como razões de decidir classificando o atributo de superávit financeiro em contas de passivo, determinando a exclusão em definitivo da proposta de determinação constante do subitem 16.5.2 do Relatório Anual de Fiscalização da PMSP relativo ao exercício de 2015, cuja análise aguardava o desfecho deste julgamento.

Não obstante, consigno que as demais questões abordadas nos itens "b", "c" e "d" das conclusões alcançadas nos Estudos em exame[2], também relevantes, por trazerem outros aspectos da contabilização dos depósitos judiciais, deixam de ser apreciados nesta oportunidade, por extrapolarem o

[2] a) O passivo correspondente à conversão dos 70% dos depósitos judiciais deve integrar o grupo do Passivo Não Circulante pela expectativa de extinção desse passivo. O passivo correspondente aos 30% dos depósitos judiciais referentes ao fundo de reserva deve ser classificado como Passivo Circulante. (subitem 2.2) b) Quando os recursos forem apropriados na conversão dos 70% dos depósitos judiciais em receita orçamentária, deve ser registrada uma receita de capital como "Outras Receitas de Capital". (subitem 2.3) c) Há a necessidade de representação contábil de uma fonte de recurso específica para os depósitos judiciais convertidos em receita a fim de identificar a origem e a aplicação desses recursos segundo a legislação. Há, também, a necessidade de uma fonte de recurso de caráter não orçamentário para a parcela destinada ao fundo de reserva. (subitem 2.4)"

conteúdo destacado do Relatório Anual de Fiscalização da PMSP relativo ao exercício de 2015 (TC 2.347/2016).

Não obstante, ressalto que os mesmos deverão ser enfrentados por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Exercício de 2016, conforme auditoria parcial realizada no âmbito do TC 507/2017.

Encaminhe-se cópia da decisão proferida, nos termos regimentais, ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal e ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de São Paulo.

Após, arquivem-se os autos. (2.926ª S.O)

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pelo Conselheiro Domingos Dissei

Primeiramente, destaco alguns pontos que entendo relevantes para análise da matéria, que tem como ponto central a definição dos critérios para a contabilização dos depósitos judiciais.

Faço um breve histórico destes autos:

1. No Relatório Anual de Fiscalização do Balanço Geral da PMSP – 2015 a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontou inconsistência na contabilização dos "70% dos Depósitos Judiciais" (no subitem 16.5.2), qual seja: a ausência dos registros de valores no Passivo financeiro do Balanço Patrimonial, o que propiciou, no cálculo do Resultado Financeiro (Ativo Financeiro – Passivo Financeiro), um Superávit Financeiro de R$ 3.753.416.345,68.

2. De acordo com o entendimento da equipe de auditoria, à época da elaboração daquele Relatório, o correto seria a inclusão desses valores no Passivo Financeiro e, consequentemente, o resultado teria sido um Déficit Financeiro de R$ (636.469.061,74), dado que o Passivo se tornaria maior que o Ativo Financeiro. Essa situação impediria, legalmente, a abertura de créditos adicionais com a fonte de recursos do Superávit para o exercício seguinte.

3. Todavia, no Acórdão prolatado no processo 2.347/2016, que julgou as Contas do Executivo no exercício de 2015, este entendimento não foi recepcionado, à unanimidade, por este Pleno. Porém, foi determinado a Subsecretaria de Fiscalização e Controle que desenvolvesse, em autos próprios, o aprofundamento da análise sobre a contabilização dos Depósitos Judiciais, considerando a legislação aplicável e as novas normas de Contabilidade Pública, levando em conta o espírito da Lei Complementar 151/2015 e outros eventuais normativos.

4. Como se pode constatar, esta foi a específica determinação constante do Acórdão. E, para seu cumprimento, foi autuado um

processo, inicialmente de cunho meramente administrativo, voltado à formação de um Grupo de Trabalho sobre o tema.

Pela sua natureza, a instrução de um processo administrativo tem tramitação diferente daqueles de competência do Pleno, tanto que ingressou em meu gabinete para ciência e, então, exarei o despacho de fls. 153 e 153verso, inclusive com a proposta de retorno aos Gabinetes dos senhores Conselheiros, antes do envio à Secretaria de Fiscalização e Controle para consideração daquelas questões.

5. O fato é que o Grupo de Trabalho, constituído por meio do Memorando Coordenadoria I 53/16 para essa finalidade, apresentou em dezembro de 2016 as conclusões assim sintetizadas:

a) Os 30% dos depósitos judiciais mantidos no Fundo de Reserva, deve ser considerado como financeiro (atributo F) e os restantes 70% deve ser considerado como Passivo Permanente (atributo P) quando da conversão da receita orçamentária, retificando-se em consequência o apontado no item 16.5.2 do Relatório Anual de Fiscalização – 2015 e o recálculo acerca do resultado financeiro, permanecendo um superávit;

b) Quando os recursos forem apropriados na conversão dos 70% dos depósitos judiciais em receita orçamentária, dever ser registrado como uma receita de capital na conta "Outras Receitas de Capital";

c) Há necessidade de representação contábil de uma fonte de recurso específica para os depósitos convertidos em receita para identificar a origem e a aplicação desses recursos.

6. Referido Grupo fez constar em seu relatório que o assunto não se encontra pacificado em âmbito nacional, estando em discussão por grupos técnicos conduzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional[3], vinculado ao Ministério da Fazenda, com o objetivo da edição de uma Instrução de Procedimentos Contábeis.

7. Sobre esta temática, a Confederação Nacional de Municípios[4], em outubro de 2015, editou a Norma Técnica 20/2015, relativa ao tratamento contábil dos depósitos judiciais como receita orçamentária.

As conclusões do Grupo de Trabalho, constituído no âmbito da Secretaria de Fiscalização e Controle, alinharam-se com o teor dessa norma, com exceção do item "b", relativo ao registro da conversão dos 70% dos depósitos judiciais como receita de capital.

Isto porque, a Confederação entende que ainda que a descrição da natureza da receita orçamentária não esteja especificada, para fins de

[3] Artigo 5º do Decreto Federal nº 3.589, de 06/09/2000.
[4] contabilidade.municipal@cnm.org.br

classificação da natureza de receita deve ser mantida a natureza dada ao depósito caso fosse diretamente arrecadado, para que não haja problemas com as vinculações (educação e saúde) ou repartição de receitas, contudo há Tribunais de Contas que mantém entendimento que estes valores devem ser classificados como receita de operações de créditos (Receita de Capital), conforme conclusão do grupo de Grupo de Trabalho deste Tribunal (item "b").

8. Ressalto, no entanto, que a Prefeitura de São Paulo vem seguindo o entendimento adotado pela Confederação, ou seja, diferente do entendimento adotado pelo Grupo de Trabalho.

Com relação ao item "a" constante nas conclusões do Grupo de Trabalho, o mesmo encontra-se alinhado ao que orienta o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público[5], nos itens "3.1.4" e "3.3.2" – Atributos Legais para Apuração do Superávit Financeiro, entretanto divergente da Prefeitura, que ao efetuar o calculo do Superávit Financeiro desconsiderou o Atributo (F), utilizando inadequadamente o atributo (P).

Nesse sentido, destaco que no voto entregue pelo Nobre Conselheiro Maurício Faria, há menção de que "com a retificação de entendimento formalizada, a posição ora adotada mostra-se em consonância com o entendimento contábil da União Federal, dos Estados e da própria Prefeitura, esta de forma contínua em 2016/2017, não subsistindo mais qualquer divergência quanto a esse ponto entre essas instâncias e não implicando em qualquer mudança de procedimento na forma de contabilização pelo Executivo Municipal até os dias atuais". Esse entendimento me parece não ser o adotado pela Prefeitura.

Ainda, em cumprimento ao disposto nos incisos I e II, do artigo 31 do Decreto Municipal 54.498, de 23 de outubro de 2013, que atribuiu ao Departamento de Contadoria, da Secretaria Municipal de Finanças, estabelecer normas e procedimentos para adequada contabilização dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Municipal, em 26/11/2015, houve a edição da Nota Técnica do Departamento de Contadoria da Secretaria de Finanças nº 02 e, em 29/02/2016, a Nota Técnica Conjunta da Secretaria de Finanças/Departamento de Contadoria/Departamento de Administração Financeira nº 01, normas estas que balizam os procedimentos contábeis para registro dos depósitos judiciais nas contas dos exercícios de 2015 e seguintes, em âmbito da Administração Municipal.

9. O compulsar dos autos revela o Conselheiro Presidente, "considerando as consequências da nova conclusão, e sua repercussão no presente exercício financeiro" submeteu as conclusões do Grupo de Trabalho para elaborar novos demonstrativos que permitam dar conhecimento do real valor do superávit financeiro alcançado, bem como a elaboração de nova redação ou exclusão do subitem 16.5.2 do Relatório Anual de Fiscalização de 2015.

[5] Pag. 257, 349/350 do MCASP

10. A SFC apresentou os cálculos, coincidentes com os apresentados no Balanço de 2015 pelo Executivo, passando a incorporar as conclusões do Grupo. Assim, o déficit financeiro inicialmente apontado pela Secretaria de Controle e Fiscalização no Relatório Anual de Fiscalização de 2015 deu lugar a um superávit financeiro, o que levaria, consequentemente, à legalidade da abertura dos três créditos adicionais que foram abertos pelo Executivo.

11. Antes mesmo deste processo passar para alçada do Pleno, o Conselheiro Relator sugeriu, no que foi atendido, o encaminhamento das conclusões alcançadas ao Prefeito Municipal, à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, ao Senhor Presidente da Câmara e a todos os Vereadores.

12. Em decorrência, no último dia 03, o Conselheiro Relator comunicou-nos que, em resposta, a Câmara Municipal oficiou a este Tribunal, indagando se o novo posicionamento a respeito dos depósitos judiciais se restringia à Secretaria de Controle e Fiscalização ou se constituía em entendimento oficial do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Por evidente que o entendimento não poderia ser do Tribunal, posto que a matéria não havia sido submetida a este órgão plenário.

13. Vindo a matéria ao conhecimento do meu Gabinete, minha Assessoria pesquisou o atual estágio das discussões a respeito da matéria observando que:

a) Em 10/11/2016 houve uma reunião em Brasília na Secretaria do Tesouro Nacional, com a participação de servidores deste Egrégio Tribunal de Contas, servidores da Secretaria da Fazenda Municipal e representantes da ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas e da ABRASF – Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais.

b) De acordo com a respectiva Ata, disponibilizada no site do Tesouro Nacional[6], há menção de que, apesar de terem sido apresentadas as novas práticas da União, as propostas dos Tribunais de Justiça e do próprio Grupo de Gestores das Finanças Estaduais, alguns entes públicos têm adotado práticas distintas, ou seja, não há padronização para os Estados e Municípios.

A representante da Secretaria do Tesouro Nacional ressaltou que a proposta do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais, embora amparada pelo princípio da prudência, merece ser discutida em alguns de seus pontos, uma vez que a contabilização dos depósitos judiciais como receita de capital implica riscos, tais como a geração de operação de crédito. O representante do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais, em contraponto, sustentou que a ideia ao utilizar receitas de capital é trabalhar capital de terceiros.

c) Não havendo consenso acerca da matéria, nova reunião foi realizada em Brasília na data de 10/05/2017, contando, mais uma vez,

[6] http://www.tesouro.fazenda.gov.br/grupos-tecnicos-gtcon-gtrel-e-gtsis

com a participação de servidores desta Corte e da Prefeitura de São Paulo, tendo como pauta o modelo de contabilização e os aspectos fiscais relacionados aos registros de Depósitos Judiciais e, ainda, os impactos da Emenda Constitucional 94, de 2016, que trouxe regramento para a utilização de depósitos judiciais para a compensação de precatórios. Não houve até o momento a divulgação da respectiva Ata.

d) Em 23/05/2017, participei de uma reunião promovida pelo Conselheiro Relator, na qual estiveram presentes membros do meu Gabinete e dos Gabinetes dos Conselheiros João Antônio e Roberto Braguim, bem como técnicos da SFC, entre estes um participante da última reunião realizada na Secretaria do Tesouro Nacional. Na ocasião, este servidor informou que a Secretaria do Tesouro Nacional promoverá uma audiência pública até o dia 31/07/2017, para apreciação de uma minuta de Instrução de Procedimentos Contábeis, que regulará a matéria.

Nessa reunião, o tema foi amplamente debatido buscando-se compreender e uniformizar o entendimento sobre o assunto, antes do julgamento das Contas do Executivo de 2016. Contudo, tendo em vista que o objetivo da elaboração e divulgação das informações contábeis é fornecer dados fidedignos para fins de prestação de contas, responsabilização e tomada de decisão, entendo que se trata de matéria ainda não pacificada. Explico:

Considerando que as informações financeiras e não financeiras, no caso de depósitos judiciais, são relevantes e capazes de influenciar significativamente a situação patrimonial do ente, em especial no cálculo de apuração do resultado financeiro (superávit ou déficit) da Administração Pública Municipal;

Considerando que o Grupo de Trabalho constituído pela Secretaria de Fiscalização e Controle pontuou em seu relatório que o assunto não se encontra pacificado em âmbito nacional, (folhas 15 do processo 8.932/16-13), tendo sido recorrentes as discussões em torno do tema nos Grupos Técnicos conduzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional e que, futuramente, deverão resultar em uma Instrução de Procedimentos Contábeis;

Considerando, ainda, que é função de uma Instrução de Procedimentos Contábeis auxiliar aos entes da Federação na aplicação e interpretação das diretrizes, conceitos e regras contábeis relativas à consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual;

Considerando o dever de observar o cumprimento do disposto no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal que estabelece a vedação de realização de operações de crédito (Receita de Capital) que excedam o montante das despesas de capital "Regra de Ouro";

Considerando o dever de controlar o cumprimento do disposto no artigo 32, §1º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

Considerando o estabelecido no artigo 7º, inciso I da Resolução do Senado 43/2001 que o total da Operação de Crédito não pode exceder a 16% da Receita Corrente Líquida;

Considerando o disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público de que a identificação das contas do "Ativo" e "Passivo", por meio do atributo (F), financeiro e (P) permanente permite a devida apuração do indicador do Superávit Financeiro;

Considerando que a classificação da receita orçamentária oriunda da conversão dos 70% dos depósitos judiciais como Receita de Capital, conforme a proposta do Grupo de Trabalho poderá comprometer a Receita Corrente Líquida, e consequentemente, promover o desequilíbrio no cumprimento da referido "Regra de Ouro", amparada no artigo 167, inciso III da Constituição Federal.

Considerando que, ainda que aceita a conclusão do Grupo de Trabalho no sentido de que os depósitos judiciais devam ser registrados na rubrica genérica "Outras Receitas de Capital", seria necessária a abertura de uma nova "Alínea", dado que as existentes não são adequadas para tal registro, bem como a indicação da correlação com a Despesa de Capital;

Considerando que devam ser observados os "Anexos de Metas Fiscais" os quais compõem o conteúdo obrigatório da Lei de Diretrizes Orçamentária, artigo 4º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, fixando as metas relativas às Receitas, Despesas e às prioridades do governo para o exercício em curso e para os dois seguintes, não passíveis de alteração;

Considerando, ademais, que o órgão central de contabilidade da União é a Secretaria do Tesouro Nacional, conforme disposto no artigo 17, inciso I, da Lei 10.180/2001, o qual tem editado normas aplicáveis aos três níveis de Governo, a qual editará a Instrução de Procedimentos Contábeis relativa a depósitos judiciais;

Torna-se salutar e até necessário que, após a padronização dos procedimentos conduzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, referida matéria seja revista e ajustada pela Municipalidade, uma vez que está obrigada a obedecer, na escrituração das contas públicas, as normas de Contabilidade Pública por ela editadas.

Diante de todo o exposto, entendo que esta matéria ainda não poderá ser definitivamente decidida por este Tribunal, antes que seja editada a referida Instrução de Procedimentos Contábeis sobre o assunto, que, certamente, contribuirá para a geração de informações adequadas e fidedignas aos gestores municipais.

Ademais, este Tribunal de Contas não goza de competência para promover a normalização, a sistematização e a padronização dos procedimentos contábeis a ser adotado pela Municipalidade na elaboração de seu Balanço, conforme o Decreto Municipal 54.498/2013. Ao contrário, os limites de sua atuação se restringem a apreciação das contas anualmente prestadas pelo Prefeito, conforme previsto no artigo 71, inciso I, da Constituição Federal e conforme regras e dispositivos legais vigentes.

Por fim, proponho que a Secretaria de Controle e Fiscalização acompanhe a discussão do tema em andamento na Secretaria do Tesouro Nacional, mantendo-nos informados sobre qualquer notícia acerca do assunto, inclusive sobre a audiência pública prevista para o dia 31/07/2017.

É como voto. (2.926ª S.O.)