PARECER PAR - GACS CLO - 14895/2016

PROCESSO TC/MS	**: TC/7978/2015**
PROTOCOLO	**: 1595152**
UNIDADE JURISDICIONADA	**: FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTO SOCIAL DE TRES LAGOAS**
JURISDICIONADA/INTERESSADA	**: MÁRCIA MARIA SOUZA DA COSTA MOURA DE PAULA**
TIPO DE PROCESSO	**: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2014**
RELATOR	**: JERSON DOMINGOS**

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO. PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO INSTRUÍDAS COM OS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS NÃO PRESTADAS. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 42, VIII E 59, III, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TCE/MS). CONTAS IRREGULARES. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Investimento Social de Três Lagoas/MS, relativa ao exercício financeiro de 2014. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Em análise preliminar, a 3ª Inspetoria de Controle Externo constatou na fase inicial de instrução processual impropriedades e irregularidades. Logo, nos termos do art. 80, I, da RNTCE nº 76/2013, o gestor foi intimado para conhecimento e manifestação, momento em que apresentou defesa escrita, peça nº 27.

Em seguida, a 3ª Inspetoria de Controle Externo concluiu que as impropriedades e irregularidades diligenciadas foram sanadas, peça nº 28, manifestando-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

"V – DO RELATÓRIO

(...)

4.1 Observamos, entretanto, erro no somatório do referido quadro (Ativo e Passivo Financeiro/Permanente), no que concerne ao Saldo Patrimonial do exercício de 2014, o qual demonstrou o valor negativo de R$ 677.385,11, quando, de acordo com o MCASP 5ª edição: "O Patrimônio Líquido/Saldo Patrimonial representa o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos", o valor correto seria de R$ 520.145,11. Embora o saldo apresentado não corresponda ao somatório dos itens, é possível sua verificação com base nos valores das Contas, os quais se encontram corretos, não refletindo, portanto, em irregularidade insanável, sendo passível de recomendação ao gestor para que promova a devida correção.

(...)

VI – DA CONCLUSÃO

Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do Fundo Municipal de Investimento Social de Três Lagoas/MS referente ao exercício financeiro de 2014, oferece condições favoráveis para obter aprovação, ressalvando-se quanto à ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas.

No entanto, solicitamos que o gestor atente para a recomendação feita no Item V – Relatório, Subitem 4.1, para que não incorra em futuras irregularidades."

É o relatório. Passo a Opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1) Da tempestividade da apresentação das contas.

A apresentação destas contas anuais de gestão operou-se dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra A), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (peça nº 1).

2.2) Dos critérios utilizados para o exame das contas anuais do fundo.

O exame das matérias versadas nos autos será realizado seguindo os seguintes critérios:

2.2.1) Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;
2.2.2) Remessa obrigatória de dados e documentos;
2.2.3) Avaliação legal e responsabilidade fiscal;
2.2.4) Orçamento;
2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa;
2.2.6) Demonstrações contábeis;
2.2.7) Das irregularidades;
2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade;
2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) Da manifestação da Inspetoria de Controle Externo.

Após a análise da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de <u>não ratificar</u> a conclusão ora defendida, cujos fundamentos serão traçados no desenvolver deste parecer.

2.2.2) Da remessa obrigatória de dados e documentos.

No que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B.

Ressalte-se que, muito embora não seja regularmente exigido pela Instrução Normativa TCE nº 35/2011, como documento de instrução obrigatória nas prestações de contas de gestão de autarquias, fundações e fundos municipais, a manifestação do "comitê[1]", no caso específico dos fundos de investimentos sociais, a respeito da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do fundo municipal, mostra-se como elemento de controle social de elevada importância, a ser considerado no julgamento a ser realizado por este Tribunal, tal como é o caso dos pareceres emitidos pelos conselhos municipais.

O Comitê do Fundo de Investimentos Sociais é responsável pelo Controle Social no âmbito da análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos desses fundos. O controle social nesta área foi instituído pela Lei Estadual nº 2.105, de 31 de maio de 2000, a qual instituiu o Fundo de Investimentos Sociais e deu outras providências:

> Art. 3º Mediante regulamento será instituído um comitê para **avaliar programas de investimentos sociais** de interesse público, bem como para receber as prestações de contas **e avaliar seus resultados**[2].
>
> ...
>
> Art. 9º. Do total dos recursos arrecadados na forma do inciso I do artigo 4º desta Lei, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados aos Municípios, conforme percentual correspondente ao índice de

[1] Lei Estadual nº 2.105/200, Art. 9º, § 2º
[2] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.

> participação destes na Receita do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.
>
> § 1º **Os Municípios deverão criar Fundos Municipais para investimento social, vinculados ao Executivo Municipal, os quais serão fiscalizados por um comitê composto por 6 (seis) membros, sendo 3 (três) indicados pelo Poder Público Municipal e 3 (três) pela Sociedade Civil Organizada.**
>
> **§ 2º Ao comitê de que trata o parágrafo anterior caberá a análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do Fundo Municipal.**

O papel fundamental desse Comitê é o de fiscalizar o Fundo de Investimentos Sociais e analisar as prestações de contas, sendo uma instância pública de participação democrática, conforme preceitua o art. 204, inc. II da CF.

Constata-se que a Lei Municipal nº 1651/2000, de 27 de junho de 2000, do Município de Três Lagoas, instituiu o Fundo Municipal de Investimentos Sociais com a finalidade de gerir os recursos financeiros de que trata o art. 9º da Lei Estadual nº 2.105/2000, ao mesmo momento que dispôs sobre o Comitê de fiscalização. Vejamos:

> Art. 2º A fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Investimento Social - FMIS será feita por um Comitê composto por 06 (seis) membros nomeados pelo Prefeito municipal, sendo 03 (três) representantes de órgãos ou entidades do Município e 03 (três) representantes da sociedade civil organizada.

As atribuições acima listadas demonstram a importância do controle social. A fiscalização exercida pelo Comitê[3] dá credibilidade aos documentos acostados às Prestações de Contas encaminhas aos TCE's.

O controle social, quando efetivo, reveste a documentação contábil (acostada às Prestações de Contas) dos seguintes atributos: confiabilidade,

[3] Composto de forma paritária, Lei Estadual nº 2.105/2000, art. 9º, §1 e Lei do Município de Três Lagoas nº 1651/2000, art. 2º.

imparcialidade e objetividade. Estes atributos foram definidos pelo Conselho Federal de Contabilidade ao editar as NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO – NBC T 16, especificamente a NBCT 16.5 que trata do registro contábil.

Destaca-se a seguir os atributos da informação contábil que consideramos serem os mais relevantes e aplicáveis às prestações de contas relacionadas, quais sejam:

> NBC T 16 – NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO
> NBC T 16.5 – REGISTRO CONTÁBIL
> Aprovada pela Resolução CFC n.º 1.132/2008:
> 4. São características do registro e da informação contábil no setor público, devendo observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público.
> (...)
> (c) Confiabilidade – o registro e a informação contábil devem reunir requisitos de verdade e de validade que possibilitem segurança e credibilidade aos usuários no processo de tomada de decisão.
> (e) Imparcialidade – os registros contábeis devem ser realizados e as informações devem ser apresentadas de modo a não privilegiar interesses específicos e particulares de agentes e/ou entidades.
> (g) Objetividade – o registro deve representar a realidade dos fenômenos patrimoniais em função de critérios técnicos contábeis preestabelecidos em normas ou com base em procedimentos adequados, sem que incidam preferências individuais que provoquem distorções na informação produzida.

A informação contábil, quando sujeita ao controle social, traz consigo maior confiabilidade, imparcialidade e objetividade uma vez que as despesas realizadas via Fundo Municipal de Investimentos Sociais são acompanhadas e fiscalizadas pelos Comitês conforme Lei Estadual nº 2.105/2000 e 1651/2000, de 27 de junho de 2000.

Desta forma, entende-se que é dever do TCE/MS averiguar, inclusive, a atuação desse Comitê que fiscaliza o Fundo de Investimentos Sociais, nesse caso de Três Lagoas, quanto ao cumprimento das diretrizes previstas na Lei Estadual nº

2.105/2000, no que tange aos aspectos relacionados à estrutura, nomeação de seus membros, análise das prestações de contas e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo.

No caso destas contas anuais de gestão, verificou-se nos autos do processo, à peça nº 27, fl. 171, a autuação de ata, nº 001/2014, demonstrando a atividade do Comitê Municipal de Acompanhamento do Investimento Social – FIS, cujo conteúdo evidencia a "*aprovação do balanço por todos os membros"* do referido Comitê, comprovando-se, portanto, o cumprimento das disposições legais dispostas nos termos dos parágrafos 1º e 2º, do artigo 9º, da Lei Estadual nº 2.105/2000.

2.2.3) Da avaliação legal e da responsabilidade fiscal.

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Constituição Federal de 1988, elencaram as seguintes exigências:

Fundamento	Exigências	Situação
Lei Estadual nº 2.105/2000 (art. 2º, § 1º)	Pagamento de despesas com pessoal, pelos Municípios, na área da saúde e da assistência social, ou destinados à contra-partida em convênios e contratos.	Regular[4] (peça 11)
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Regular (peça nº 16)
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, ca-put)	Transparência e Publicidade.	Regular (peças nº 04 e 27)

[4] No caso não houve pagamento de despesas com pessoal.

2.2.4) Do orçamento.

Nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, a lei orçamentária deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

No caso, a Lei Municipal nº 2.778/2013 de 17/12/2013, autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 3.880.000,00, conforme análise ANA - 3ICE - 10713/2016, peça nº 28.

Quanto aos créditos adicionais[5] do exercício, foram abertos créditos que alteraram o orçamento do Fundo para R$ 6.222.666,11, como bem informou a competente ICE, estando de acordo com os decretos constantes dos autos do processo (peça nº 18) e autorização legislativa.

Portanto, atendidas as determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, ambos, da Lei Federal nº 4.320/64.

2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa.

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964 e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), peça nº 10, o qual evidencia receita orçada de R$ 3.880.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 3.866.527,36.

[5] Créditos Adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), peça nº 11, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 6.222.666,11 e empenhada na ordem de R$ 5.948.467,55.

2.2.6) Demonstrações contábeis.

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei nº 4.320/1964 e no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – 6ª edição, aprovado pela Portaria STN n. 700/2014.

Na espécie, extrai-se que as contas apresentadas atenderam parcialmente ao comando das disposições dos artigos acima citados, por elaborar:

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 05;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 06;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 27;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 08.

Ademais, vistos e analisados, os registros contábeis apresentaram os resultados constantes nas tabelas, a seguir:

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	**QUADRO 1**
RECEITAS	**R$**
1. Receitas Realizadas	3.866.527,36
2. Despesas Empenhadas	5.948.467,55

3. Déficit	**2.081.940,19**

Fonte: Anexo 12 - Balanço Orçamentário, peça n.º 06.

FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	3.467.251,74
2 - Receita Orçamentária	3.866.527,36
3 - Receita Extraorçamentária	606.598,19
4 – Soma	**7.940.377,29**
5 - Despesa Orçamentária	5.948.467,55
6 - Despesa Extraorçamentária	855.071,50
7 – Soma	**6.803.539,05**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**1.136.838,24**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 07.

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Patrimoniais Aumentativas.	3.866.527,36
2 - Variações Patrimoniais Diminutivas.	7.589.525,91
3 - Resultado Patrimonial do Período**. (1-2)**	**-3.722.998,55**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 08.

ANEXO 14 - BALANÇO PATRIMONIAL (APURAÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO)	Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1- Resultados Exercícios anteriores	4.862.009,62
2- Resultado do Exercício	-3.722.998,55
3 - Total do Patrimônio Líquido	**1.139.011,07**
Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício, peça nº 27

Ressalta-se que, não houve a elaboração de Notas Explicativas para esclarecer o lançamento contábil das Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas, no valor de R$ 2.021.190,43 (peça nº 08, fls. 50).

Ademais, não há Nota Explicativa no Balanço Patrimonial (peça nº 27,

fls. 199/200) em relação à conta contábil "Imobilizado", já que no exercício anterior esse grupo patrimonial consignava-se em R$ 1.394.757,88. Esse valor, somado à "incorporação de ativo" verificada no exercício exame, R$ 270.454,15[6], alcança o montante de R$ 1.665.212,06, sendo, portanto, incompatível com a quantia (zerada) observada no Balanço Patrimonial.

Destarte, a não elaboração do referido documento "Nota Explicativa" a respeito dos citados lançamentos contábeis, destoa dos procedimentos para elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, estipulados pela Resolução CFC nº 1.132/2008, como segue:

> **RESOLUÇÃO CFC N.º 1.133/08**
>
> **NBC T 16.6 – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.**
>
> **(...)**
>
> **Notas explicativas**
>
> 39. As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.
>
> 40. As informações contidas nas notas explicativas devem ser relevantes, complementares ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis.
>
> 41. As notas explicativas incluem os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis, as informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, legal, física, social e de desempenho e outros eventos não suficientemente

[6] Peça nº 8, fl. 51.

evidenciados ou não constantes nas referidas demonstrações.

Recomenda-se, portanto, que o Gestor Municipal observe com rigor as "Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público", evidenciando em Notas Explicativas os lançamentos contábeis compreendidos pelo regramento destacado anteriormente.

Outrossim, com relação à falha apontada pela competente Inspetoria de Controle Externo, ao final de sua análise "ANA - 3ICE - 10713/2016", fls. 213, esta Auditoria concorda com as informações prestadas por sua equipe técnica, quando expressou não ter havido empecilho para verificação do saldo patrimonial do exercício em exame, tendo sido apurado a ocorrência de "superávit financeiro" no valor de R$ 520.145,11, enquanto que o valor registrado no Balanço Patrimonial encontra-se evidenciado no montante de R$ - 677.385,11.

Todavia, no entender desta Auditoria, a referida falha na demonstração do saldo patrimonial do exercício financeiro em exame, fere as disposições do art. 105 da Lei Federal nº 4320/64, incidindo, concomitantemente, em infração prevista nos termos do inciso VIII, do art. 42, da LCE nº 160/2012[7].

2.2.7. Das irregularidades.

Constatou-se nos autos do processo a seguinte irregularidade:

a) Ausência de "Notas Explicativas" inerentes a registros contábeis contidos na Demonstração das Variações Patrimoniais e no Balanço Patrimonial, conforme subitem 2.2.6;

[7] LCE nº 160/2012 - Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, é considerada infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como: ... VIII - a escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular.

b) Infringência ao comando do art. 105 da Lei Federal 4.320/64, em razão da falha na demonstração do saldo patrimonial do exercício financeiro em exame, incorrendo em infração prevista no art. 42, VIII, da LCE 160/2012, conforme exposto no subitem 2.2.6.

2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade.

A avaliação da legitimidade e da economicidade não faz parte dos itens a serem analisados por esta Auditoria para a emissão do presente parecer, sendo objeto de atuação do controle externo a cargo deste Tribunal, por meio de processos de instrumentos de fiscalização dos quais dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

O parecer ora exarado foi fundamentado, exclusivamente, no exame de documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida, ficando, portanto, ressalvadas quaisquer impropriedades e irregularidades porventura encontradas por meio de processos de instrumentos de fiscalização que dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nas Contas Anuais de Gestão do Fundo Municipal de Investimento Social de Três Lagoas/MS, relativa ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Sra. Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula, nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatue o art. 14, I da LCE nº 160/2012, esta Auditoria opina:

3.1) Pela **irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito no artigo 42, VIII, combinado com o art. 59, III, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 (LO-TCE/MS);

3.2) Pela aplicação da multa prevista no art. 45, inciso I em face do ato infracional previsto no art. 42, caput, inciso VIII da LO-TCE/MS, qual seja, escrituração das contas públicas de modo irregular em razão da transgressão do artigo 105, da Lei Federal nº 4.320/1964, conforme subitem 2.2.6.

3.3) Recomendação ao o gestor para que observe com rigor as "Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público" no sentido de evidenciar em Notas Explicativas os lançamentos contábeis abrangidos pelo regramento legal destacado no item 2.2.6 deste Parecer.

É o parecer.

Ao Ministério Público de Contas.

Campo Grande - MS, 18 de outubro de 2016.

CELIO LIMA DE OLIVEIRA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO