PARECER PAR - GACS CLO - 17566/2015

PROCESSO TC/MS	**: TC/04869/2012**
PROTOCOLO	**: 1295811**
UNIDADE JURISDICIONADA	**: FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E INTERESSE SOCIAL DE PARANAÍBA**
JURISDICIONADA/INTERESSADA	**: MARIA DA GRAÇA SARACENI V. DE SOUZA**
TIPO DE PROCESSO	**: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2011**
RELATORA	**: MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

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 DOS ARTIGOS 37, 42, II, V, 59, III, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TCE/MS). CONTAS IRREGULARES. MULTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Paranaíba/MS, relativa ao exercício financeiro de 2011. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Em análise preliminar, a 6ª 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, instruída com documentos (peças nº 36 e 39).

Em seguida, a 6ª Inspetoria de Controle Externo concluiu que as impropriedades e irregularidades diligenciadas **não** foram plenamente sanadas, peça nº 40, manifestando-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

*"**VIII – CONCLUSÃO***

*Em face ao exposto, somos de opinião que a presente Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social de Paranaíba/MS, relativo ao exercício financeiro de 2011, sob a responsabilidade da Sra. Maria da Graça Saraceni V. de Souza, **não encontra-se apta à aprovação** por esta Corte de Contas pelos seguintes motivos:*

- Ausência do Parecer Técnico Conclusivo emitido pela Unidade de Controle Interno sobre as Contas;
- Ausência do Pronunciamento expresso e indelegável do Gestor sobre as Contas;
- Ausência de remessa do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os Membros, sobre as Contas do Exercício." (sic)

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 do prazo de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (peça n° 01).

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 **não** estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B.

Na espécie, o Gestor deixou de apresentar os seguintes documentos:

a) Item 3. Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;

b) Item 4. Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno;

c) Item 6. Documento comprobatório da publicação dos balanços;

O gestor deixou de apresentar a comprovação da publicação do Anexo 12 – Balanço Orçamentário e do Anexo 13 – Balanço Financeiro;

d) Item 22. Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais, conforme Subanexo LVI, juntamente com as cópias dos decretos que autorizam a abertura dos referidos créditos adicionais do próprio Fundo e de outras unidades orçamentárias;

e) Item 23. Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as Contas do exercício, bem como o ato legal que nomeou seus membros, se houver, na forma estabelecida em lei.

No contexto, portanto, incidem as disposições dos artigos 37, 42, II e 59, III, todos da Lei Complementar 160/2012, com as seguintes redações:

> *"Art. 37. As contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas".*
>
> *"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:*
>
> *(...)*

II - a omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido;

(...)

"Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:

(...)

III - irregulares, quando for comprovada a prática de infração, nos termos do disposto no art. 42."

Logo, nos termos da legislação *supra*, as contas devem ser consideradas como não prestadas.

Acresça-se, ainda, que a falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações sujeita o jurisdicionado à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, senão vejamos:

"Art. 46. A multa incidente sobre a falta de remessa tempestiva de informações, dados ou documentos ao Tribunal corresponde ao valor de uma UFERMS por dia de atraso, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de trinta UFERMS."

2.3. DA AVALIAÇÃO 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
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, caput)	Transparência e Publicidade.	Irregular (peça nº 21)

No que diz respeito à irregularidade da transparência e publicidade, a mesma é resultante da <u>não comprovação da publicação</u> do Anexo 12 – Balanço

Orçamentário e do Anexo 13 – Balanço Financeiro, condizente com o visto na peça nº 21, fato viola o comando do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e, do art. 48, *caput*, da Lei Complementar 101/2000 – LRF e tal procedimento caracteriza realização de ato administrativo sem a observância dos requisitos formais exigidos, conduta infracional tipificada no art. 42, inciso V, punível com multa nos termos do art. 45, I da LO-TCE/MS.

2.4. DA AUSÊNCIA DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO.

A política de controle interno é indispensável para a concretização da transparência na gestão do gasto público. É também parte integrante e ativa do ciclo de gestão do governo, prevenindo irregularidades, integrando-se e facilitando o trabalho do controle externo.

Nessa toada, o controle interno contribui para o alcance de uma governança pública efetiva, aliada à redução de vulnerabilidades na gestão dos recursos públicos.

Dessa forma, para incorporar de forma explícita a noção de controle interno, tornando obrigatória a sua estruturação, cabe citar o art. 74 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre as atividades do sistema de controle interno, senão vejamos:

> "Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal,

> bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."

Cita-se, ainda, o art. 31 da CF/88 e o art. 24 da Constituição Estadual que tratam, especificamente, do controle interno em âmbito municipal:

> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de **controle interno do Poder Executivo Municipal**, na forma da lei.
>
> Art. 24. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida através do controle externo da Câmara Municipal e através do **controle interno do Executivo Municipal**, nos termos da lei.

Acresça-se que, se em momento anterior ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, alguns Gestores Públicos cogitavam relegar a implantação do Controle Interno na Administração Pública, desde o advento da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, não há mais espaço para tal omissão, haja vista que, desde então, todos os administradores públicos ficaram obrigados a criar e implantar o Controle Interno, até porque, segundo as disposições da LRF, os relatórios de Gestão Fiscal devem ser assinados, não só pelo Administrador (Prefeito ou Governador, Presidente de Câmara e demais Administradores), mas pelo responsável pela administração financeira **e pelo Controle Interno.**

Destarte, ao não instituir o controle interno municipal o Gestor Público violou a Lei 4.320/64 (arts. 75 a 77), a Lei Complementar 101/2000 (art. 54, parágrafo único), a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul (art. 24) e a

Constituição Federal de 1988 (artigos 31 e 74).

Sendo assim, a ausência do parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas caracteriza infração à normal legal, na forma como estatui o art. 42, *"caput"* e inciso II da LO-TCE/MS.

2.5. DO ORÇAMENTO.

Nos termos do art. 2º da Lei 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 1705 de 29 de Dezembro de 2010- LOA estimou receitas na ordem de R$ 6.335.000,00 para o presente Fundo Municipal, fixando suas despesas no montante de R$ 6.410.000,00, conforme peça nº 37, fls. 527/528 e 584 do Processo TC/04152/2012 – ORÇAMENTO PROGRAMA.

Quanto às alterações realizadas no orçamento do Fundo, verifica-se no exercício financeiro em exame que foram abertos créditos adicionais que o suplementaram na importância de R$ 10.500,00 e que, por outro lado, também, o reduziram no montante de R$ 3.916.665,58, fazendo com que as dotações orçamentárias inicialmente autorizadas passassem a consignar-se em R$ 2.503.834,42, conforme se "DEMONSTRATIVO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS", constante à peça nº 18 dos autos do processo.

Contudo, constata-se que os decretos de abertura de créditos adicionais[1], citados no demonstrativo acima mencionado, não foram remetidos junto

[1] Decretos nº 01811/2011 de 01/02/2011, nº 018711/2011 de 01/03/2011; nº019211 de 01/04/2011; nº 020111/2011 de 02/05/2011; nº019201/2011 de 01/04/2011; nº 022501/2011 de 01/08/2011.

à prestação de contas anuais de gestão em epígrafe, com exceção do decreto nº 20811, de 01/06/2011, que se encontra nos autos do processo à fl. nº 074 da peça nº 18.

Com isso, face a não remessa dos decretos de abertura de créditos adicionais não foi possível aferir o cumprimento das determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, ambos, da Lei Federal nº 4.320/64.

2.6. 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, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), peça nº 06, o qual evidencia receita orçada de R$ 6.335.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 32.687,15.

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 07, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 2.503.834,42 e empenhada na ordem de R$ 27.989,38.

2.7. 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 4.320/1964 e no manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 5ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 437/2012.

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 08;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 09;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 11;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 12.

Ademais, vistos e analisados os registros contábeis que compõem a prestação como um todo, constata-se que a gestão orçamentária, financeira e patrimonial encontra-se espelhada na demonstração do Balanço Patrimonial do exercício financeiro em exame, cujos resultados são os demonstrados a seguir:

ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Ativo Real Líquido do Exercício Anterior.	145.435,08
2 - Superávit Patrimonial do Exercício.	17.006,77
3 - Ativo Real Líquido do Exercício.	**162.441,85**
Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP).	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 10, 11 e 12.

2.8. DA MANIFESTAÇÃO DA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO.

Após o exame dos autos do processo, esta Auditoria, com base nos fundamentos traçados no decorrer deste parecer **ratifica** a conclusão da digna Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão em apreço.

2.9. DAS IRREGULARIDADES.

Constatou-se nos autos do processo a seguinte irregularidade:

a) Estas contas anuais de gestão **não** estão instruídas com todos os documentos regularmente exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.4, Letra B pelos motivos expostos no subitem 2.2, incorrendo com isso em infração prevista no art. 42, II, da LCE nº 160, de 02 de janeiro de 2012;

b) Infringência ao comando do art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e do art. 48, *caput*, da Lei Complementar 101/2000 – LRF, em razão da não comprovação da publicação do Balanço Orçamentário e Balanço Finaceiro do Fundo Municipal, conforme visto no subitem 2.3, incorrendo em infração prevista no art. 42, *caput*, incisos V, da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE);

2.10. 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.

2.11. 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 Habitação e Interesse Social de Paranaíba/MS, relativa ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade da *Sra. Maria Da Graça Saraceni V. De Souza*, 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 nos artigos 37 e 42, II, V, 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 art. 42, inc. II, devido à omissão parcial no dever de prestar contas, uma vez que, de acordo com o art. 37 da LO-TCE/MS, as contas que não reúnam a documentação exigida são consideradas não prestadas, conforme subitem 2.2;

3.3) Pela aplicação da multa prevista no art. 45, inciso I em face do ato infracional previsto art. 42, *caput*, inciso V, devido a não comprovação da publicação dos demonstrativos contábeis, conforme subitem 2.3.

3.4) Pela fixação de prazo para que o Prefeito Municipal atual institua o controle interno, sob pena de multa, com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme item 2.4 deste Parecer;

Ao Ministério Público de Contas.

É o parecer.

Campo Grande, 18 de novembro de 2015.

CELIO LIMA DE OLIVEIRA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO