PARECER PAR - GACS CLO - 4552/2015

PROCESSO TC/MS	:	**TC/15997/2012**
PROTOCOLO	:	**1294065**
UNIDADE JURISDICIONADA	:	**FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE NOVA ALVORADA DO SUL**
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	**ARLEI SILVA BARBOSA**
TIPO DE PROCESSO	:	**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2011**
RELATOR (A)	:	**JERSON DOMINGOS**

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO ESPECIAL. 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, IV, VIII, e 59, III, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TCE/MS). NÃO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LEI FEDERAL Nº 4.320/1964. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as Contas Anuais de Gestão do FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE NOVA ALVORADA DO SUL – 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, peça nº 34, 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 então e atual gestor foram intimados para conhecimento e manifestação, momento em que o então gestor não apresentou defesa, por outro lado o atual apresentou justificativa, peça nº 39.

Em seguida, concluiu a 3ª Inspetoria de Controle Externo por meio da análise "ANA-3ICE-3608/2014", peça nº 45, que as irregularidades diligenciadas não foram sanadas, e, em conclusão, manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

> ***"V – RELATÓRIO***
> *Em função da reanalise constatamos que não houve manifestação do Ordenador de Despesas no prazo de 30 (trinta) dias, concedido ao ordenador de Despesas Sr. Arlei Silva Barbosa, para apresentar justificativas, conforme certidão, peça 44, permanecendo assim a irregularidade apontada abaixo:*
>
> *1 – A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município, relativo ao exercício de 2011, foi concedida através da Lei nº 536/2010 na qual foi prevista Receita de R$ 619.000,00 e fixada a Despesa em igual valor para operacionalização do Fundo Municipal de Assistência Social, entretanto no curso de sua execução ocorreram aberturas de créditos, conforme Decreto peça 24 passando o orçamento do órgão a consignar o valor de R$ 629.000,00, o qual não confere com o valor apresentado no Anexo 12 – Balanço Orçamentário, peça 7 e Anexo 11 – Comparativo da Despesa peça 15, onde registra dotação atual de R$ 560.000,00."*
>
> ***"VI – CONCLUSÃO***
> *Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas do Fundo Municipal de Assistência Social de Nova Alvorada do Sul/MS,*

referente ao exercício financeiro de 2011, na forma em que se apresenta não oferece condições favoráveis para obter aprovação, no entanto apresente analise não resguarda a ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas."

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 no 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 2.

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 da 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 o exame da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas

anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de **ratificar** os argumentos ora defendidos, fundamentado no exposto, a seguir:

a) Infringência do art. 42 da Lei Federal nº 4.320/1964, por alterar a despesa inicialmente autorizada de R$ 619.000,00, para R$ 560.000,00, sem apresentar os respectivos Decretos de abertura de créditos adicionais, congruente com o Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), peça nº 15, do mesmo modo que no Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 7;

b) Defronte disso, incidiu na infração do art. 42, VIII da LCE nº 160/2012 (LOTCE), por executar registros das contas públicas de modo irregular.

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 **não** estão instruídas com todos 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 documentos concernentes aos itens listados, a seguir:

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

Item 4. Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle externo.

Ademais, o responsável por estas contas anuais de gestão deixou de atender à intimação deste Tribunal, conforme Despacho DSP-4228/2014, à peça 44.

No contexto, portanto, incidem as disposições dos artigos 37, 42, II, IV, 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;
(...)
IV - a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas";

"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."

Ressalte-se que a ausência de manifestação do Controle Interno a respeito da prestação de contas em pauta, está confirmada na declaração da responsável pelo setor contábil, constante da peça nº 11, onde informa:

> *"CONTROLE INTERNO*
>
> *Justificativa: A Prefeitura Municipal de Nova Alvorada do Sul - MS não possui o Controle Interno implantado, considerando que:*
>
> *a) A sua implantação demanda custos financeiros para realização de concursos públicos, instalação, treinamento, limite de despesa com pessoal, etc.*
>
> *...*
> *d) Não obstante, a exigência estar estabelecida no Artigo 31 da Constituição Federal, o mesmo remete para a Lei Municipal e o uso e costume nas prestações de contas dos exercícios anteriores, não ser exigido tal parecer, o município não implantou, considerando se ainda que a atuação do controle externo representado pelo Tribunal de Contas, supria a sua ausência."*

Assim, a não implementação do controle interno no âmbito municipal, contraria os artigos 31 e 74, incisos I ao IV e §1º da CF/88, c/c com os artigos 54, parágrafo único e 59 na Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c com art. 8º da INTCE nº 35/2011, como segue:

Os artigos 31 e 74, incisos I a IV e § 1º, da Constituição Federal, assim dispõem:

> *"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. 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."

A Lei Complementar Federal nº 101/2000, em seus artigos 54, parágrafo único e 59, assim determina:

"

"Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:
....
Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20."

"Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar."

(não grifados no original)

O artigo 8º da citada Instrução Normativa dispõe:

> *"Art.8º. Os balancetes físicos devem ser mantidos junto aos arquivos dos jurisdicionados, sob a guarda do sistema de controle interno e disponível para consulta do TCE/MS quando necessário."*
>
> (não grifado no original).

A análise das contas de gestão está pautada na documentação contábil que integra a prestação de contas, o que significa dizer que a análise realizada internamente no Tribunal é meramente documental, ou seja, é baseada em documentos que, de modo geral, são passíveis de adulteração, seja por erro; seja por fraude.

Na prevenção desta possibilidade de adulteração documental é que reside a importância do controle interno. Sabe-se que o responsável pelo controle interno é solidariamente responsável pelos erros/omissões e fraudes que detectar caso não as comunique ao Tribunal de Contas.

Sendo assim, entende-se que a instituição e manutenção do controle interno são de fundamental importância, e sua violação enquadra-se no caput do artigo 42 da LO-TCE/MS, visto que contraria os artigos 31 e 74, incisos I ao IV e §1º da CF/88 c/c com os artigos 54, parágrafo único e 59 na Lei Federal 101/00.

2.2.3) 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 22)

CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (peça nº 6)

2.2.4) 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 536/2010 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 619.000,00, conforme Processo TC/MS 116035/2012 e análise ANA-3ICE-3608/2012, peça nº 45.

Quanto aos créditos adicionais[1] abertos no exercício, já foram objeto de intimação por parte desta Corte de Contas em razão da constatação de irregularidade na fase inicial da instrução processual, ocasião em que se noticiou a existência de divergência entre valores constantes de decreto em relação a outros demonstrativos da prestação de contas.

Esta Auditoria, no exame desta matéria, pode constatar que a abertura de créditos adicionais no exercício financeiro em exame deu-se por meio do decreto abaixo relacionado, autuado à peça nº 24 dos autos do processo, como segue:

Nº	DECRETO	DATA	R$	SUPLEMENTOU[2] FIS	ANULOU FIS	ALTERAÇÃO FIS
1	2395/2011	01/09/2011	10.000,00	10.000,00	0,00	10.000,00

Conforme demonstrado, verifica-se que o decreto de abertura de crédito adicional que se encontra nos autos do processo “comprovou” o aumento de R$ 10.000,00 no orçamento do Fundo Municipal em pauta.

[1] Créditos Adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.
[2] Suplementação realizada com recursos de excesso de arrecadação.

Nessa condição, o total do orçamento inicialmente aprovado de R$ 619.000,00 restaria elevado para R$ 629.000,00, divergindo, portanto, da importância de R$ 560.000,00, registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, à peça nº 15, como no Anexo 12 – Balanço Orçamentário, à peça nº 7, estabelecendo-se, com isso, a diferença de R$ 69.000,00.

Portanto, restaram não atendidas as determinações expostas no artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/64, caracterizando-se ainda infração prevista no artigo 42, *caput* e inciso VIII da LCE nº 160/2012 (LOTCE).

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, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), peça nº 14, o qual evidencia receita orçada de R$ 550.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 296.302,24.

Do mesmo modo, com a devida ressalva do exposto no subitem 2.2.4 (Do Orçamento), 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 15, o qual demonstra despesa autorizada atualizada de R$ 560.000,00 e empenhada na ordem de R$ 418.142,43.

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 4.320/1964.

Na espécie, ressalvado o exposto no subitem 2.2.4 (Do Orçamento), extrai-se que as contas apresentadas atenderam ao comando das disposições dos artigos antes citados, por apresentar de modo legal os anexos pautados, a seguir:

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 7;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 8;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 9;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 10.

Ademais, vistos e analisados, os registros contábeis apresentaram os resultados constantes dos quadros, a seguir:

ORÇAMENTÁRIO	Quadro 1
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	296.302,24
2 - Despesa Empenhada.	(418.142,43)
3 - Superavit ou (Deficit) Orçamentário[3] = (1 - 2)	**(121.840,19)**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 7.

FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	15.871,01
2 - Receita Orçamentária	296.302,24
3 - Receita Extraorçamentária	173.996,08
4 - Total	**486.169,33**
5 - Despesa Orçamentária	418.142,43
6 - Despesa Extraorçamentária	18.897,49
7 - Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte	49.129,41
8 - Total	**486.169,33**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 8.

PATRIMONIAL	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	578.876,37
2 - Variações Passivas.	(418.142,43)
3 - Superavit ou (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**160.733,94**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 10.

[3] O deficit orçamentário de R$ 121.840,19 foi coberto por Transferências Financeiras do Tesouro Municipal no valor de R$ 147.459,58.

ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	45.203,26
2 - Superavit ou (Deficit) Patrimonial do Exercício.	160.733,94
3 - Ativo Real Líquido ou (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**205.937,20**
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 9, 10 e 20.

2.2.7) Das irregularidades

Constatou-se nos autos do processo as seguintes irregularidades:

a) Não cumprimento do Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B do Manual de Remessas de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011, levado em consideração o exposto no item 2.2.2, referente à remessa obrigatória de dados e documentos, incorrendo, com isso, em infração disposta no art. 42, II e IV da LCE nº 160/2012 (LOTCE);

b) Infringência ao art. 42 da Lei Federal nº 4.320/1964, incorrendo em infração prevista no art. 42, VIII da LCE nº 160/2012 (LOTCE), face a alteração da despesa inicialmente autorizada de R$ 619.000,00 para R$ 560.000,00, sem a devida comprovação legal por Decretos de abertura de créditos adicionais, conforme visto no item 2.2.4 deste Parecer.

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 Assistência Social de Nova Alvorada do Sul, do exercício financeiro de 2011, de responsabilidade do Prefeito Municipal à época, Sr. Arlei Silva Barbosa e do Secretário Municipal de Finanças, Sr. Aildo R. da Luz Gonçalves, 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, 42, incisos II, IV e VIII, combinado com o art. 59, inciso III, todos da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 (LO-TCE/MS);

3.2) Pela aplicação da multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações nos termos do item 2.2.2 deste Parecer, previstos na Instrução normativa nº 35/2011;

3.3) 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 item 2.2.2;

3.4) Pela aplicação da multa prevista no art. 45, inciso I em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS, qual seja, escrituração das

contas públicas de modo irregular, em decorrência da incompatibilidade com o decreto de abertura dos créditos adicionais, conforme item 2.2.4 deste Parecer;

3.5) 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 2.2.3 deste Parecer.

É o parecer.

Campo Grande, 15 de maio de 2015.

CELIO DE LIMA DE OLIVEIRA
AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

Magl/pea