PARECER PAR - GACS PSS - 12449/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/18588/2012
PROTOCOLO	:	1341785
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO PARA INVESTIMENTOS SOCIAIS MS
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	OSMAR DOMINGUES JERONYMO
CARGO DO JURISDICIONADO (A)	:	SECRETÁRIO DE ESTADO DE GOVERNO
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE MS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo de Investimentos Sociais de Mato Grosso do Sul, relativa ao exercício financeiro de 2011. 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.

A 2ª Inspetoria de Controle Externo se manifestou a respeito das Contas nos seguintes termos:

> "Diante do exposto, entendemos que a presente prestação de contas encontra-se **apta a aprovação**, nos termos do Inciso I, do artigo 59, da Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o Inciso I, do § 3º, do artigo 110, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução Normativa nº 7, de 11 de dezembro de 2013, sem prejuízo da apuração dos atos praticados no curso do mesmo período, através de outros procedimentos cabíveis a espécie." (ANA-2ICE-17631/2014 – fls. 43/47).

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 IN/TCE/MS nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção I, Item 3, Subitem 3.1, Letra A), ou seja, dentro de 180 (cento e oitenta) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (fl. 2).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DO FUNDO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.

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

2.2.1 Avaliação da responsabilidade fiscal;

2.2.2 Orçamento;

2.2.3 Execução orçamentária da receita e da despesa;

2.2.4 Demonstrações contábeis;

2.2.5 Da relevância dos valores envolvidos e da limitação da análise meramente documental

2.2.6 Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.7 Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1 DA AVALIAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) 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.	**Prejudicado**, documento não exigido pela IN/TCE/MS nº 35/2011
CF/1988 (art. 37, caput) e	Transparência e	Regular (fls. 18/19),

LCF nº 101/2000 – LRF (art. 48, caput)	Publicidade.	ressalvado o que dispõe o art. 48 e 48-A, da LRF & ITEM 11, letra d da Resolução CFC n.º 1.133/2008.

Com relação ao item *Transparência e Publicidade*, apesar de o gestor do Órgão ter enviado os comprovantes de publicação dos Anexos 12, 13, 14, 15, da Lei nº 4.320/64 (fls. 180/183) é importante esclarecer que a transparência ativa das contas públicas não é apenas publicar as Demonstrações Contábeis, mas sim, dar ampla divulgação em todos meios, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. É o que determina a LRF em seu art. 48, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009:

> Art. 48. São **instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.**[1]
>
> Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> I –incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> II –liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Da leitura do artigo 48, *caput*, da LRF, extraímos a obrigatoriedade de dar ampla divulgação, inclusive em meios de acesso público, às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), às prestações de contas, ao parecer prévio emitido pelos Tribunais de contas e ao RGF e RREO. Já o art. 48, parágrafo único, inciso II prevê a obrigatoriedade de disponibilizar, via internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária da receita e da despesa.

[1] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.

Destaco ainda que a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 1.133/2008 –item 11 –exige não apenas a publicação, mas a divulgação que é mais ampla e que corresponde à:

> NBC T 16 –NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICÁVEIS AO SETOR PÚBLICO
> NBC T 16.6 –DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS
> Divulgação das demonstrações contábeis
> 11. A divulgação das demonstrações contábeis e de suas versões simplificadas é o ato de disponibilizá-las para a sociedade e compreende, entre outras, as seguintes formas:
> (a) publicação na imprensa oficial em qualquer das suas modalidades;
> (b) remessa aos órgãos de controle interno e externo, a associações e os conselhos representativos;
> (c) a disponibilização das Demonstrações Contábeis para acesso da sociedade em local e prazos indicados;
> (d) **disponibilização em meios de comunicação eletrônicos de acesso público**.

Em consulta ao site do Governo do Estado (http://www.portaldatransparencia.ms.gov.br/ –acesso em 17/11/2016) constamos que o site não apresenta dados do exercício de 2011 (ano desta prestação de contas), conforme Anexo I desse parecer, assim, o gestor **não** cumpre o art. 48 da LRF nem a Resolução (CFC) nº 1.133/2008 – item 11, e, tão pouco, o art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI –Lei Federal nº 12.527/2011), pois não observou o seguinte:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:
> I -registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
> II -registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> III -registros das despesas;

> IV -informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
> V -dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
> VI -respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
> § 2ºPara cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios einstrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
> § 3ºOs sítios de que trata o § 2ºdeverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
> I-conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
> II -possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
> III -possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> IV -divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
> V -garantir a autenticidade e a integridade das informações;
> VI -manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
> VII -indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
> VIII -adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

No caso em questão temos conduta omissiva passível (art. 42, inciso V – falta de transparência nas contas públicas) de punição com multa, atribuída ao gestor por deixar de cumprir o art. 48 *caput* e inciso II da LRF, não divulgando, em meios de acesso público, todos os Balanços, os Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e Orçamentos.

Além disso, verificada a ilegalidade, compete ao TCE/MS assinar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei. Sendo assim, opinamos, com fulcro nos artigos 712, inciso IX da CF/88, combinado com o art. 773,inciso IX da Constituição Estadual, pela fixação de um prazo razoável para que o gestor atual dê ampla divulga-

ção aos demonstrativos exigidos pelos diplomas legais e atos normativos supracitados, até mesmo de exercícios anteriores a sua gestão, sob pena de multa.

Para tanto, deverá ser aberto um processo de acompanhamento, previsto no art. 31 da LO/TCE/MS. Eventual descumprimento do prazo fixado para cumprimento da lei caberá ao TCE/MS aplicar a multa prevista no art. 42, inciso V.

Destacamos ainda o art.21, inciso VII da LO/TCE/MS que assim dispõe:

> Art. 21. Ao Tribunal compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, cabendo-lhe:
> (...)
> **VIII-conceder prazo para que as providências necessárias ao exato cumprimento da lei sejam adotadas;**

Sendo assim, reafirmamos nossa opinião pela fixação de um prazo razoável para que o gestor dê cumprimento ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso a Informação, nos termos apontados, sob pena de multa (art. 42, inciso V da LO/TCE/MS). Com o objetivo de verificar efetividade desta decisão deverá o TCE/MS valer-se acompanhamento (art. 26 da LO/TCE/MS).

2.2.2 Do Orçamento

Em consulta a Lei n° 3.998/2010 – LOA (TC/123/2011 – fl. 33), que estima a receita e fixa a despesa para o Fundo de Investimentos Sociais do Estado de Mato Grosso do Sul - MS no exercício financeiro de 2011 fixa a despesa para o fundo no valor de R$ 167.746.800,00:



GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
Gabinete do Governador

Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário do Estado de Mato Grosso do Sul	0	176.800.000	176.800.000
Fundo de Investimentos Sociais	0	167.746.800	167.746.800

De acordo com Anexo 11, houve um aumento na despesa autorizada por meio de créditos adicionais que autorizou então o valor de R$ 187.446.800,00.

Sendo assim, considerando que a IN/TCE/MS nº 35/2011 não exige a remessa dos decretos que alteram o orçamento dos Órgãos Estaduais, não há documentação suficiente para opinarmos quanto ao cumprimento dos artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

2.2.3 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 da receita orçamentária, conforme Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fls. 23), o qual evidencia receita orçada de R$ 167.746.800,00 e arrecadada na ordem de R$ 138.030.106,55.

Restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, da Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001 do MF e MPOG e da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do MPOG, por apresentar a fixação inicial da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 24), o qual demonstra despesa autorizada atualizada de R$ 187.446.800,00 e empenhada na ordem de R$ 152.414.695,40.

2.2.4 Demonstrações Contábeis

As demonstrações contábeis 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 Federal nº 4.320/1964.

Em tal caso, consubstancia que as contas apresentadas estão formatadas nos padrões dos anexos exigidos nas condições dos artigos citados:

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fl. 26;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 27;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fl. 28;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 29.

Ademais, vistas e investigadas as demonstrações contábeis estas mostram, em síntese, os resultados escritos nos quadros, em baixo:

ORÇAMENTÁRIO	**QUADRO 1**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Receitas Realizadas	138.030.106,55
2. Despesas Empenhadas	152.414.695,40
3. Superavit ou (Deficit)	(14.384.588,85)

Fonte: Anexo 12 - Balanço Orçamentário, fl.26.

FINANCEIRO	
ESPECIFICAÇÃO	**EXERCÍCIO ATUAL**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	57.532.634,74
2 - Receita Orçamentária	138.030.106,55
3 - Receita Extraorçamentária	2.576.982,89
4 – Soma	**198.537.569,71**
5 - Despesa Orçamentária	198.537.569,71
7 – Soma	**198.537.569,71**
8- Total	**0,00**

Fonte: Anexo 13 - Balanço Financeiro, fl. 27.

PATRIMONIAL

ESPECIFICAÇÃO	EXERCÍCIO ATUAL
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	198.537.569,71
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	198.537.569,71
3. Resultado Patrimonial do Período = (1-2)	**0,00**

Fonte: Anexo 15 - Demonstração das Variações Patrimoniais, fl.29.

2.2.5 Da relevância dos valores envolvidos e da limitação da análise meramente documental

Os documentos acostados aos autos foram objeto de análise por esta auditoria, ocorre que tal análise foi efetivada com base EXCLUSIVAMENTE, nos demonstrativos constantes dos autos, ou seja: a análise é meramente contábil, não sendo possível analisar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão praticados tal como preceitua o art. 59, inciso I da LO/TCE/MS.

De acordo com Comparativo da Despesa Empenhada x Realizada (fls. 24) a despesa realizada totalizou R$ 152.414.695,40. Os valores envolvidos são representativos e as contas de gestão em comento dizem respeito a uma política pública – investimentos sociais. A CF/88, a CE/MS/89 e a LO/TCE/MS atribuem competência ao TCE/MS para fiscalizar os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, contudo é de ressaltar que a análise documental que ora fazemos não nos permite abordar a totalidade dos aspectos a serem fiscalizados. Elaboramos planilha ilustrativa com os dados do Demonstrativo de fls. 24, para melhor entendermos a magnitude das despesas envolvidas. Vejamos:

TOTAL DA DESPESA EMPENHADA			
		R$	%
3.3.20.41	CONTRIBUIÇÕES	0	0
3.3.40.41	CONTRIBUIÇÕES	1.802.612,76	0,961666329
3.3.40.81	DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS	33.000.000,00	17,60499512
3.3.50.41	CONTRIBUIÇÕES	1.025.663,56	0,547175817
3.3.50.43	SUBVENÇÕES SOCIAI S	902.106,21	0,481259861
3.3.90.14	DIÁRIAS - PESSOAL CIVI L	105.736,66	0,05640889
3.3.90.30	MATERIAL DE CONSUMO	404.106,43	0,215584598
3.3.90.32	MATERIAL, BEM O U SERVIÇO P/DISTRIBUIC.GRATUIT A	7.803.077,75	4,162822598
3.3.90.33	PASSAGEN S E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	119.268,40	0,063627867
3.3.90.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOA JURÍDICA	7.492.358,04	3,997058387
3.3.90.47	OBRIGAÇÕE S TRIBUTARIA S E CONTRIBUTIVAS	20.000,00	0,010669694
3.3.90.48	OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOAS FÍSICAS	75.309.309,00	40,17636417
3.3.90.92	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	263.611,95	0,140632942
3.3.90.93	INDENIZAÇÕE S E RESTITUIÇÕES	176.119,48	0,093957048
3.3.91.30	MATERIAL DE CONSUMO	2.700,00	0,001440409
3.3.91.32	MATERIAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	4.800,00	0,002560727
3.3.91.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PJ	0,00	0
4.4.20.42	AUXÍLIOS	1.055.972,01	0,563344912
4.4.40.41	CONTRIBUIÇÕES	3.332.146,84	1,77764936
4.4.40.42	AUXÍLIOS	9.371.831,03	4,999728472
4.4.50.41	CONTRIBUIÇÕES	5.467.714,36	2,916941959
4.4.50.42	AUXÍLIOS	7.053.665,51	3,763022634
4.4.90.39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PJ	243.810,70	0,130069278
4.4.90.51	OBRAS E INSTALAÇÕES	27.434.254,38	14,63575499
4.4.90.52	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	1.296.823,93	0,691835726
4.5.90.66	CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	3.868.111,00	2,063578039
	TOTAL	**187.446.800,00**	**100**

A análise desta tabela demonstra, por exemplo, **que a despesa com auxílios financeiros a pessoas físicas corresponde a 40,17% do total da despesa empenhada, sem que saibamos se a política pública social suporta tais auxílios**.

Ainda, 17,60% foram despesas com distribuição de receitas. Assim, seria interessante que esta corte verificasse in locco, sob todos os aspectos que devem ser objeto de fiscalização (contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial) se tais despesas atenderam à legalidade, legitimidade e economicidade.

Também merece destaque a despesa com outros serviços pessoa jurídica que totalizou R$ 7.736.168,74 (sete milhões, setecentos e trinta e seis mil, cento e sessenta e oito reais e setenta e quatro centavos), representando 4,12% do total da

despesa empenhada e cujos valores são relevantes.

Destaco que não vislumbro, em sede de análise documental, irregularidades, porém a metodologia aplicada, em face da materialidade dos valores envolvidos, a meu ver, é inadequada, pois não permite analisar, sob todos os aspectos (contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial) se tais despesas atenderam à legalidade, legitimidade e economicidade.

Portanto, ressalvo que nossa opinião pela regularidade COM RESSALVA (vide item 2.2.1 deste parecer - transparência)destas contas de gestão está sujeita às limitações de uma análise meramente documental que não permite analisar a LEGALIDADE, LEGIMITIDADE e ECONOMICIDADE das despesas em questão. Portanto, **a análise aqui elaborada ficou adstrita ao aspecto documental.**

2.2.6 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.

2.2.7 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 nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I da LO-TCE/MS e 95, § único, inc. I, do RI-TCE/MS, esta Auditoria opina pela:

a) **pela regularidade das contas com ressalva**, tendo em vista o prescrito no art. 59, II (item 2.2.1 deste parecer) da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LO-TCEMS);

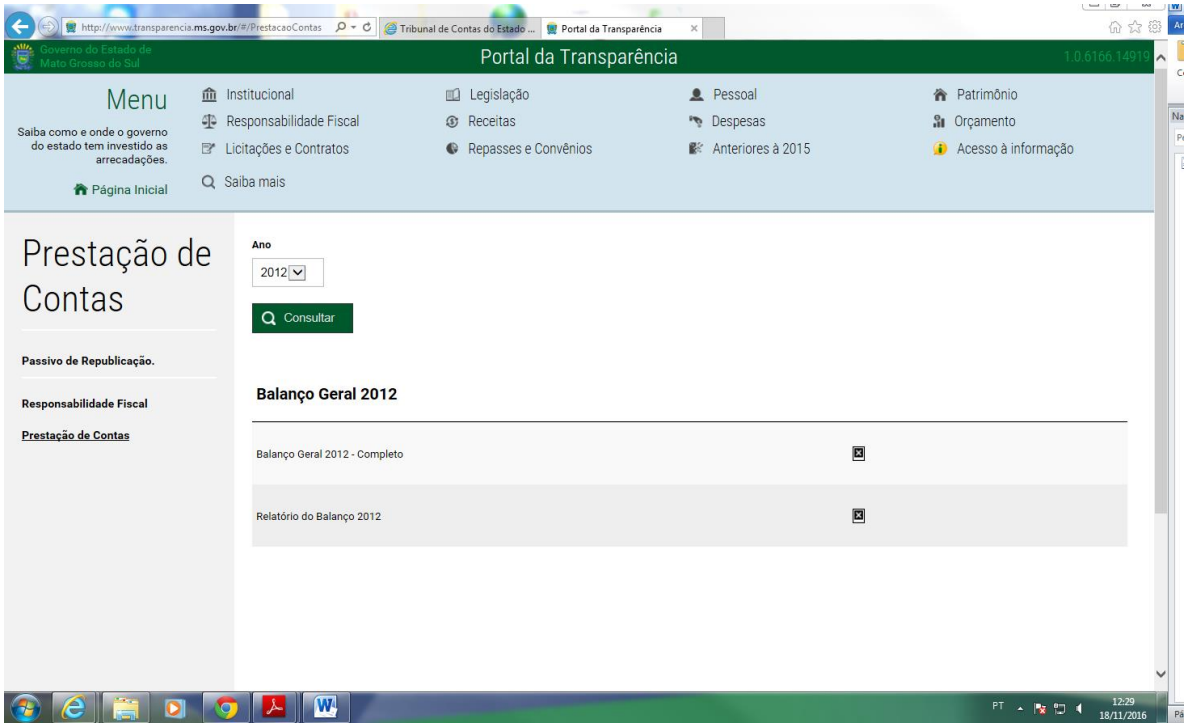
b) pela fixação de prazo para que os gestores deem cumprimento ao art. 48 da LRF e a Resolução n. 1.133/2008 do CFC, com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS);

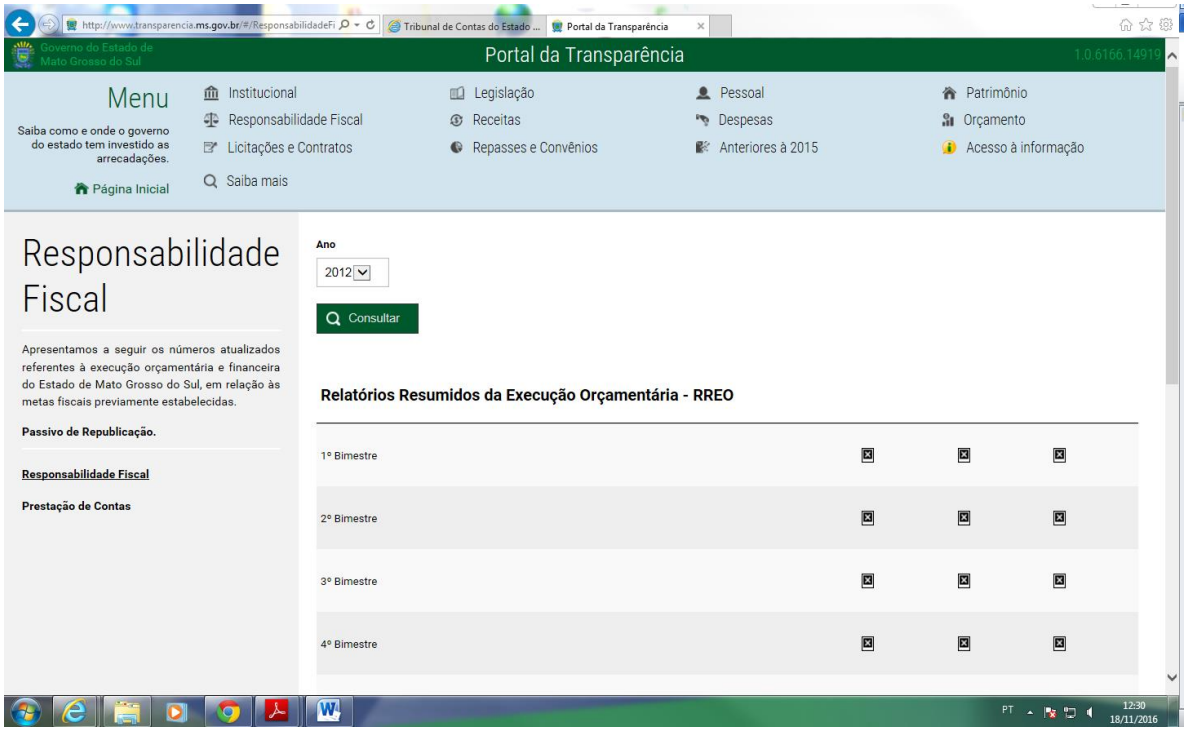
É o parecer.

Campo Grande, 18 de novembro de 2016.

PATRICIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

Anexo I- Transparência





PROCESSO TC/MS : TC/18588/2012

PROTOCOLO	:	1341785
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO PARA INVESTIMENTOS SOCIAIS MS
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	OSMAR DOMINGUES JERONYMO
CARGO DO JURISDICIONADO (A)	:	SECRETÁRIO DE ESTADO DE GOVERNO
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	IRAN COELHO DAS NEVES

Ao Ministério Público de Contas,

Encaminhamos os presentes autos, com o nosso parecer, conforme disposto Art. 110, §4º, inciso II, do RITC/MS, aprovado pela Resolução Normativa nº 76/2013.

Campo Grande, 18 de novembro de 2016.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA