PARECER PAR - GACS PSS - 15/2017

PROCESSO TC/MS	:	TC/11048/2015
PROTOCOLO	:	1612920
ÓRGÃO	:	TESOURO DO ESTADO DE MS
RESPONSÁVEIS	:	JADER RIEFFE JULINELLI AFONSO ANDRÉ LUIZ CANCE
CARGO DOS RESPONSÁVEIS	:	SECRETÁRIO DE ESTADO DE FAZENDA ORDENADOR DE DESPESAS
ASSUNTO DO PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO 2014
RELATOR	:	CONSELHEIRO RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. ÓRGÃO ESTADUAL. DESCUMPRIMENTO DO ART. 11 DA PORTARIA STN Nº 634/2013. RECOMENDAÇÃO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS (ARTIGOS 14, I E 59, II, DA LO-TCE/MS).

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Órgão Tesouro do Estado de Mato Grosso do Sul, 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.

Na análise preliminar, a 5ª Inspetoria de Controle Externo (ICE), manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

> Em razão de ter sido apresentado o Balanço Geral do Estado nos moldes da Lei 4.32064, e acolhido por esta Corte de Contas – Processo TC/6392/2015, entendemos que a presente prestação também pode obter a mesma adoção.
>
> Em face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas de Gestão do Tesouro do Estado, referente ao exercício financeiro de 2014, **foi** elaborada em consonância com as normas dispostas na Lei Complementar nº 101/2000, Lei Federal nº 4.320/64 e demais normas regimentais desta 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 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 DE GESTÃO.

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

2.2.1) Remessa obrigatória de dados e documentos;
2.2.2) Avaliação da responsabilidade fiscal;
2.2.3) Orçamento;
2.2.4) Execução orçamentária da receita e da despesa;
2.2.5) Demonstrações contábeis;
2.2.6) Das Irregularidades apontadas;
2.2.7) Avaliação de legitimidade e economicidade;
2.2.8) Da relevância dos valores envolvidos e da limitação da análise meramente documental;
2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) 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 IN/TCE/MS nº 35/2011, as Contas Anuais de Gestão estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção I, Item 3, Subitem 3.1, Letra B.

2.2.2) Da avaliação da responsabilidade fiscal.

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) elencaram as seguintes exigências:

Fundamento	Exigências	Situação
CF/88 (art. 164, § 3º) e LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	**Prejudicado**, documentos não exigido pela IN/TCE/MS nº 35/2011.
CF/88 (art. 37, *caput*) e LRF (art.48, *caput*)	Transparência e Publicidade.	**Regular** (fls.39/42)

2.2.3) 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 Estadual nº 4.462/2013 - LOA previu para o Órgão **receita orçamentária** na ordem de R$ 10.586.851.000,00, conforme Orçamento Programa estadual (TC-19083/2014, fls. 17/18).

Quanto aos créditos adicionais[1], não foi possível aferir se no exercício houve autorização de crédito em prol do Órgão Estadual, pois **não constam dos autos os Decretos de suas respectivas aberturas, haja vista que o Manual de**

[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.

Remessa de Informações, aprovado pela IN/TCE/MS nº 35/2011, não exige suas respectivas apresentações, em conformidade com o Anexo I, Capítulo I, Seção I, Item 3, Subitem 3.1, Letra B.

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.

2.2.4) Execução orçamentária da receita e da despesa.

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal n.º 4.320/1964 e Portaria Interministerial n.º 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), fls. 26/29, o qual evidencia receita orçada de R$ 10.586.851.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 9.627.758.247,44.

O Órgão em análise é uma unidade meramente financeira, assim, não realiza despesa orçamentária, logo, neste caso, inexiste execução orçamentária da despesa, conforme visto no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), fl. 30.

2.2.5) Demonstrações contábeis.

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir, a partir do exercício de 2014, o modelo de demonstrações contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). É o que determina a Portaria STN nº 634/2013. Vejamos:

> Art. 11 O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público– PCASP e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público– DCASP **deverão ser adotados por todos os entes da Federação até o término do exercício de 2014**.

Portanto, ao elaborar as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) do exercício de 2014, o gestor estava obrigado a usar o modelo previsto no MCASP. Importante destacar os artigos 3º e 5º da Portaria STN nº 634/2013 que determinam o seguinte:

> Art. 3º As diretrizes, conceitos e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, **sem prejuízo de outros atos normativos e outras publicações de caráter técnico**, são consubstanciados nos seguintes instrumentos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional:
> I - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público –MCASP;
> II - Instruções de Procedimentos Contábeis –IPC;
> III - Notas Técnicas.
> § 1º O **MCASP**, cuja edição deve ser aprovada em ato normativo específico, é de **observância obrigatória pelos entes da Federação**.
> § 2º As IPC, de observância facultativa e de caráter orientador, são emitidas no intuito de auxiliar os entes da Federação na aplicação e interpretação das diretrizes, normas e procedimentos contábeis relativos à consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual.
> (...)
> § 4º As Notas Técnicas são emitidas para elucidar algum ato normativo ou quando algum órgão ou entidade do setor público demandar o entendimento do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal no caso concreto, desde que não haja manifestação anterior aplicável ao mesmo, ou nos casos em que a STN julgar necessário.
> Art. 5º As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, estabelecidas no **MCASP de acordo com as NBC TSP**, devem ser observadas obrigatoriamente pelos entes da Federação, de modo a permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas em âmbito nacional, em consonância com os procedimentos do PCASP.

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fl. 10;

b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 11;

c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fl. 12;

d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 13.

Apesar da obrigatoriedade de elaborar as DCASP com base no PCASP e MCASP conforme instruções da STN, os gestores e órgão central de contabilidade do Estado não cumpriram tal determinação e elaboraram as Demonstrações Contábeis de acordo com a Lei nº 4.320/64.

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

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	**Quadro 1**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada	9.627.758.247,44
2 - Despesa Empenhada	0,00
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**9.627.758.247,44**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fl. 10.

RESULTADO FINANCEIRO	**Quadro 2**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	292.364.141,12
2 - Receita Orçamentária	9.627.758.247,44
3 - Transferências Financeiras Recebidas	307.580,48
4 - Receita Extraorçamentária	839.532.448,72
5 – Soma	**10.759.962.417,76**
6 - Despesa Orçamentária	0,00
7 – Transferências Financeiras Concedidas	9.934.122.112,28
8 - Despesa Extraorçamentária	789.839.668,27
9 - Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte	36.000.637,21
10 – Soma	**10.759.962.417,76**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 11.

RESULTADO PATRIMONIAL	**Quadro 3**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas	10.599.073.385,74
2 - Variações Passivas	10.150.935.228,37
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial (1-2)	**448.138.157,37**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 13.

Quadro 4 RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido do Exercício Anterior	5.762.970.572,32
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício	448.138.157,37
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício	**6.211.108.729,69**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 16, do TC/MS 7201/2014, 12 e 13, respectivamente.

De acordo com o item VIII – RELATÓRIO da Análise técnica (vide fl. 89), a 5ª ICE entendeu pela possibilidade de considerar apta à aprovação estas contas de gestão, ainda que as DCASP – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público tenham sido elaboradas de acordo com a Lei 4.320/64 quando o modelo obrigatório era o preconizado pela Portaria STN n.º 634/2013, pois, de acordo com a douta inspetoria, o Balanço Geral de Governo obteve parecer prévio favorável à aprovação e foi elaborado sob as mesmas bases contábeis.

Assiste razão parcial à 5ª ICE. Revendo o relatório e voto n.º 2431/2015 – itens 19.1 e 19.2 (vide TC 6392/2015 – fls. 6812/6814), constato que não constou como recomendação, nem como ressalva, a adoção das normativas da STN na elaboração das DCASP. Além disso, esta auditoria, por ocasião da manifestação nos autos do Balanço Geral de 2014 deixou de apontar o descumprimento da Portaria n.º 634/2013.

Apesar da ausência de apontamento, era de conhecimento de todos, em especial, do Contador (responsável técnico pelas DCASP) e da Auditoria Geral do Estado (AGE) fazerem cumprir as regras da Portaria STN 634/2013 que era de cumprimento obrigatório para todos os entes a partir do exercício de 2014.

Observo, à fl. 9, que a AGE, em seu certificado de auditoria nº 64/2015, atestou que as DCASP foram elaboradas de acordo com as legislações que regem a matéria. Assim, deixo de propor a multa em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso VIII, em face da ausência deste apontamento no Balanço Geral do Estado, mantendo coerência entre as análises para o mesmo ente (estado).

Todavia, opino pela recomendação aos gestores e seus sucessores, ao contador e a AGE para que observem as normativas da STN, adotando o PCASP, o MCASP e o novo modelo das DCASP em suas prestações de contas.

2.2.6) Das Irregularidades apontadas.

Conforme discorremos no item **2.2.5 - Demonstrações contábeis,** constatamos o descumprimento do art. 11 da Portaria STN nº 634/2013. Em atenção ao princípio da isonomia deixamos de propor a penalidade de multa em face do descumprimento do art. 11 da Portaria STN nº 634/2013.

Contudo, entendo que deve constar ressalva e recomendação aos gestores, ao contador e à Auditoria Geral do Estado.

2.2.7) Avaliação de legitimidade e economicidade.

Não constam dos autos elementos suficientes para analisarmos a legitimidade e economicidade dos atos de gestão praticados pelos gestores. Sendo assim, ressalvamos quaisquer ações futuras deste TCE com o objetivo de avaliar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão praticados pelos gestores, uma vez que este Parecer é emitido exclusivamente com base nos documentos constantes dos autos.

2.2.8) Da relevância dos valores envolvidos e da limitação da análise meramente documental.

Os documentos acostados aos autos foram objeto de análise por esta Auditoria e não encontramos irregularidades ou impropriedades relevantes (exceto a do item 2.2.6 – objeto de ressalva). 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 Receita Orçada x Arrecadada (fls. 26/29) a receita arrecadada totalizou R$ 9.627.758.247,44, assim os valores envolvidos são representativos. 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 dessas perspectivas a serem fiscalizadas.

Nesse contexto, seria interessante que esta Corte verificasse *in locco*, sob todos os enfoques que devem ser objeto de fiscalização, se estas Contas atenderam à legalidade, legitimidade e economicidade. 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 prismas se estas contas atenderam a finalidade prevista na legislação.

Portanto, ressalvo que nossa opinião pela regularidade com ressalvas 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 contábil, com a ressalva de o ente não ter cumprido a Portaria STN n.º 634/2013**.

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 LO-TCE/MS.

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, e 59, II, todos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das Contas Anuais de Gestão do Órgão Tesouro do Estado de Mato Grosso do Sul no exercício financeiro de 2014, opinando ainda:

a) Pela **recomendação ao gestor atual, ao contador e à Auditoria Geral do Estado**, para que observem o art. 11 da Portaria STN n.º 634/2013 e demais atos normativos da STN e do CFC quando da elaboração das DCASP – Demonstrações Contábeis Aplicáveis ao Setor Público.

b) Pela inclusão, no planejamento de auditorias do TCE/MS, das contas do Tesouro do Estado, em face da representatividade dos valores envolvidos e das limitações decorrentes desta análise meramente documental.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 2 de fevereiro de 2017.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

ASC

PROCESSO TC/MS	:	TC/11048/2015
PROTOCOLO	:	1612920
ÓRGÃO	:	TESOURO DO ESTADO DE MS
RESPONSÁVEIS	:	JADER RIEFFE JULINELLI AFONSO ANDRÉ LUIZ CANCE
CARGO DOS RESPONSÁVEIS	:	SECRETÁRIO DE ESTADO DE FAZENDA ORDENADOR DE DESPESAS
ASSUNTO DO PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO 2014
RELATOR	:	CONSELHEIRO RONALDO CHADID

Ao Ministério Público de Contas,

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

Campo Grande/MS, 2 de fevereiro de 2017.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

CONSELHEIRA SUBSTITUTA