PARECER PAR - GACS LLRP - 7904/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/5251/2013
PROTOCOLO	:	1413360
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE RIBAS DO RIO PARDO
RESPONSÁVEL	:	JOSE DOMINGUES RAMOS ROBERSON LUIZ MOUREIRA
CARGO DO RESPONSÁVEL		PREFEITO MUNICIPAL ATUAL PREFEITO MUNICIPAL À ÉPOCA
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2012
RELATOR	:	CONSELHEIRO IRAN COELHO DAS NEVES

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. ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DE FORMA IRREGULAR. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 37, 42, CAPUT, II, IV, VIII E 59, III, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 (LO-TCE/MS). CONTAS IRREGULARES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE RIBAS DO RIO PARDO – MS, relativa ao exercício financeiro de 2012. 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 2ª Inspetoria de Controle Externo constatou impropriedades e irregularidades na instrução processual (ANP – 2ICE-6952/2013 – peça nº 20)**.** Logo, nos termos do artigo 80, I da RNTCE nº 76/2013, os gestores foram intimados (INT - 9369/2014 e 9370/2014 – peças nº 21 e nº 22) para conhecimento e

manifestação, momento em que apenas o atual ordenador apresentou resposta (peça nº 32), porém não trouxe aos autos os documentos e informações requisitadas.

Desta forma, a 2ª Inspetoria de Controle Externo manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão nos seguintes termos *(ANA – 2ICE-5184/2015 – peça nº 36):*

> *"(...) entendemos que a presente prestação de contas não se encontra apta a aprovação, nos termos do Inciso III, do artigo 59, c/c o inciso II, do artigo 42, 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 76, de 11 de dezembro de 2013."*

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 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) Ausência do Parecer da Unidade de Controle Interno;

2.2.4) Falta da cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as Contas do exercício

2.2.5) Avaliação da responsabilidade fiscal;

2.2.6) Orçamento;

2.2.7) Execução orçamentária da receita e da despesa;

2.2.8) Demonstrações contábeis;

2.2.9) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.10) 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, 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 **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 seguintes documentos:

a) Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de Controle Interno sobre as contas (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 3 da INTCE nº 35/2011);

b) Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 4 da INTCE nº 35/2011);

c) Cópias dos decretos[1] que autorizam a abertura dos referidos créditos adicionais do próprio Fundo e de outras unidades orçamentárias (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 22 da INTCE nº 35/2011);

d) Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as Contas do exercício (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 23 da INTCE nº 35/2011);

Ademais, os gestores, o atual e o à época, **não** atenderam às informações e documentos solicitados nas intimações (INT - 9369/2014 e INT – 9370/2014 – peças nº 21 e nº 22), as quais solicitavam:

"1.1 – DOS DECRETOS QUE ALTERARAM O ORÇAMENTO

A dotação orçamentária autorizada para o Fundo Municipal de Meio Ambiente de Ribas do Rio Pardo foi de R$ 140.000,00, e no decorrer do exercício, conforme anexo 11 – comparativo da despesa autorizada com a realizada, houve suplementação de R$ 35.142,00, e anulação de R$ 121.680,00.
Verificamos à peça 18, que o órgão não encaminhou o(s) decreto(s) referente a anulação de dotações.
Solicitamos a remessa dos referidos decretos.

1.2 – DO PRONUNCIAMENTO EXPRESSO DO GESTOR SOBRE AS CONTAS ANUAIS

Verificamos que o órgão não encaminhou o pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais, conforme estabelece o anexo I, seção II, item 2, subitem 2.1, letra "b", nº 4, do manual de remessa de informações, aprovado pela Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 de 14/12/2011, alterada pela Instrução Normativa TC/MS nº 36/2012, de 6/6/2012.

[1] Só foram encaminhados nesta prestação de contas cópias dos decretos que autorizaram a suplementação do Fundo com recursos de outras unidades orçamentárias, desta forma não foram encaminhados os que anularam despesas do próprio Fundo.

Solicitamos a remessa do pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais."

No contexto, portanto, incidem as disposições dos artigos 37, 42, II, IV e 59, III, todos da Lei Complementar 160/2012 (LO-TCE/MS), 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."

Sendo assim, recomenda-se que o gestor do Fundo Municipal de Investimentos Sociais também deva sujeitar-se à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS.

2.2.3) 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."*

Citamos, 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."*

Ainda sobre o controle interno, embora a fiscalização financeira e orçamentária seja de responsabilidade do Poder Executivo (Prefeitura), tal mister é exercido sobre todos os agentes responsáveis por bens e valores públicos, inclusive sobre os diversos Fundos, por força constitucional.

Assim, no caso, não houve a juntada de Cópia do Parecer técnico Conclusivo, emitido pela Unidade de Controle Interno do Executivo Municipal sobre as Contas do respectivo Fundo, nem da eventual negativa quanto à emissão do citado parecer, por parte da Municipalidade.

Logo, é dever do Gestor Público apresentar o Parecer Técnico Conclusivo emitido pela Unidade de Controle Interno sobre as contas do Fundo, ou apresentar justificativa idônea da impossibilidade de sua juntada, sob pena de assumir o ônus de sua inércia.

Feitas essas considerações, na espécie, a falta da juntada do mencionado parecer caracteriza infração à normal legal, na forma como estatui o art. 42, *"caput"* e inciso II da LO-TCE/MS.

2.2.4) Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as Contas do exercício (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 23 da INTCE nº 35/2011).

A Instrução Normativa nº 35 do TCE/MS determina a remessa obrigatória da Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros,

sobre as Contas do exercício.

Como se depreende da leitura do processo, o Gestor Público não acostou a citada peça, como seria de rigor.

Portanto, tal impropriedade implica ofensa à exigência exposta na Instrução Normativa nº 35/TCE-MS, caracterizando infração à norma legal, na forma como estatui o art. 42, inciso II, da LO-TCE/MS.

2.2.5) 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.	Regular (peça nº 4)

2.2.6) 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 975/2011 - LOA autorizou para o Fundo, **créditos orçamentários** na ordem de R$ 140.000,00 conforme *ANA-2ICE-5184/2015*, peça nº 36.

Quanto aos créditos adicionais[2], no exercício, segundo o Anexo 11, foram abertos créditos suplementares no montante de R$ 35.142,00. Por outro lado, houve anulação de dotação orçamentária, no montante de R$ 121.680,00, alterando a despesa autorizada para R$ 53.462,00.

Todavia, só foram encaminhados os Decretos (peça nº 18) que suplementaram o Fundo com recursos de outras unidades orçamentárias, conforme apontado no item 2.2.2, letra “d”.

Portanto, restou **prejudicada** a análise das determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, ambos, da Lei Federal nº 4.320/64.

2.2.7) 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 10, o qual evidencia receita orçada de R$ 140.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 56.618,04.

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$ 53.462,00 e empenhada na ordem de R$ 53.077,19.

2.2.8) Demonstrações contábeis

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da

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

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 5;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 6;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 7;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 8.

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

ORÇAMENTÁRIO	**Quadro 1**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	56.618,04
2 - Despesa Empenhada.	53.077,19
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**3.540,85**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 5.

FINANCEIRO	**Quadro 2**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	16.136,84
2 - Receita Orçamentária	56.618,04
3 - Receita Extraorçamentária	54.653,82
4 – Soma	**127.408,70**
5 - Despesa Orçamentária	53.077,19
6 - Despesa Extraorçamentária	53.077,19
7 – Soma	**106.154,38**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**21.254,32**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 6.

Na análise do Balanço Financeiro, peça nº 6, esta Auditoria verificou que foi registrado como Receita Extraorçamentária e Despesa Extraorçamentária a

despesa orçamentária paga no montante de R$ 53.077,19.

Todavia, é inadequado tal procedimento, visto que esse valor é referente à despesa empenhada, liquidada e paga no exercício. Assim, como não houve Restos a pagar, conforme valor constante no Anexo 17 – Demonstração da Dívida Flutuante (peça nº 9), o valor constante da Receita Extraorçamentária deveria ser apenas os depósitos e consignações no montante de R$ 1.576,63.

Neste rumo, de acordo com os ensinamentos da Parte V (Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público da 5ª edição do MCASP), entende-se como recebimentos extraorçamentários:

> *"RECEBIMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS*
> *Nesse grupo são evidenciados os ingressos não previstos no orçamento, que serão restituídos em época própria, por decisão administrativa ou sentença judicial.*
> *Consistem, por exemplo, em:*
> - *ingresso de recursos que se constituem obrigações relativas a consignações em folha, fianças, cauções, etc.; e*
> - *inscrição de restos a pagar, com a função de compensar o valor da despesa orçamentária imputada como realizada, porém não paga no exercício da emissão do empenho, em atendimento ao parágrafo único do artigo 103 da Lei nº 4.320/1964."*

Diante de tal situação, verificamos que o Gestor registrou valores de forma irregular, o que contraria o art. 103 da Lei nº 4.320/64 e acarreta na infração prevista no art. 42, VIII da LO-TCE/MS.

Quadro 3 **PATRIMONIAL**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	64.162,04
2 - Variações Passivas.	53.077,19
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**11.084,85**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 8.

Quadro 4 ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido do Exercício Anterior.	16.136,84
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	11.084,85
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**27.221,69**
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 14, 7 e 8, respectivamente.

2.2.9) 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.

2.2.10) 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, 37, 42, *caput*, II, IV, VIII e 59, III, todos da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina pela **irregularidade** das Contas Anuais de Gestão.

Recomenda-se, ainda, que seja aplicada a 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 desse parecer, previstos na Instrução normativa nº 35/2011.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 13 de julho de 2015.

LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

ASC