PARECER PAR - GACS CLO - 9826/2015

PROCESSO TC/MS	**:**	TC/3641/2014
PROTOCOLO	**:**	1488532
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE ANASTÁCIO
RESPONSÁVEL	**:**	DOUGLAS MELO FIGUEIREDO
		CYNTHIA FREITAS ANASTÁCIO FIGUEIREDO
CARGO DOS RESPONSÁVEIS	**:**	PREFEITO MUNICIPAL SECRETÁRIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ASSUNTO DO PROCESSO	**:**	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2013
RELATOR	**:**	CONSELHEIRO RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS. NÃO ATENDIMENTO DOS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. AUSÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL. FALTA DE TRANSPARÊNCIA. CONTAS NÃO PRESTADAS. CONTAS IRREGULARES (ARTIGOS 37, 42, *CAPUT*, II, V E 59, III, DA LO-TCE/MS). MULTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Anastácio – MS, relativa ao exercício financeiro de 2013. 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, a 5ª Inspetoria de Controle Externo manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão nos seguintes termos: *(ANA – 5ICE-15343/2014 – peça nº 18)*

> (...) entendemos que a presente Prestação de Contas Anual de Gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Anastácio, referente ao exercício financeiro de 2013, 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 e. 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 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 de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme carimbo de postagem dos Correios datado de 29/03/2014 (peça nº 1).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DO FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS.

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 apontadas;
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 **não** ratificar os argumentos ora defendidos, cujos fundamentos serão traçados no desenvolvimento 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) Documento comprobatório da publicação dos balanços[1] (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 6 da INTCE nº 35/2011);

b) Inventário **analítico** de bens móveis e imóveis (papel ou mídia) (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 20 da INTCE nº 35/2011).

Ressalte-se que, muito embora não seja regularmente exigido pela Instrução Normativa TCE nº 35/2011, como documento de instrução obrigatória nas prestações de contas de gestão de autarquias, fundações e fundos municipais, a manifestação do "comitê[2]", no caso específico dos fundos de investimentos sociais, a respeito da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do fundo municipal, mostra-se como elemento de controle social de elevada importância, a ser considerado no julgamento a ser realizado por este Tribunal, tal como é o caso dos pareceres emitidos pelos conselhos municipais.

O Comitê do Fundo de Investimentos Sociais é responsável pelo Controle Social no âmbito da análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos desses fundos. O controle social nesta área foi instituído pela Lei Estadual nº 2.105, de 31 de maio de 2000, a qual institui o Fundo de Investimentos Sociais e dá outras providências:

[1] O gestor não encaminhou a comprovação da publicação do Anexo 14.
[2] Lei Estadual nº 2.105/200, Art. 9º, § 2º.

> Art. 3º Mediante regulamento será instituído um comitê para **avaliar programas de investimentos sociais** de interesse público, bem como para receber as prestações de contas **e avaliar seus resultados**[3].
>
> Art. 9º. Do total dos recursos arrecadados na forma do inciso I do artigo 4º desta Lei, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados aos Municípios, conforme percentual correspondente ao índice de participação destes na Receita do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.
> § 1º **Os Municípios deverão criar Fundos Municipais para investimento social, vinculados ao Executivo Municipal, os quais serão fiscalizados por um comitê composto por 6 (seis) membros, sendo 3 (três) indicados pelo Poder Público Municipal e 3 (três) pela Sociedade Civil Organizada.**
> **§ 2º Ao comitê de que trata o parágrafo anterior caberá a análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do Fundo Municipal.**

O papel fundamental desse Comitê é o de fiscalizar o Fundo de Investimentos Sociais e analisar as prestações de contas, sendo uma instância pública de participação democrática, conforme preceitua o art. 204, inc. II da CF.

Constata-se que a Lei nº 488, de 7 de setembro de 2000, do Município de Anastácio instituiu o Fundo Municipal de Investimentos Sociais com a finalidade de gerir os recursos financeiros de que trata o art. 9º da Lei Estadual nº 2.105/2000, ao mesmo momento que dispôs sobre o Comitê de fiscalização. Vejamos:

> Art. 2º A fiscalização do FMIS será feita por um Comitê composto por 6 (seis) membros nomeados pelo Prefeito Municipal, sendo 3 (três) representantes de órgãos ou entidades do Município e 3 (três) representantes da sociedade civil organizada.

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

As atribuições acima listadas demonstram a importância do controle social. A fiscalização exercida pelo Comitê[4] dá credibilidade aos documentos acostados às Prestações de Contas encaminhas aos TCE's.

O controle social, quando efetivo, reveste a documentação contábil (acostada às Prestações de Contas) dos seguintes atributos: confiabilidade, imparcialidade e objetividade. Estes atributos foram definidos pelo Conselho Federal de Contabilidade ao editar as NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO – NBC T 16, especificamente a NBCT 16.5 que trata do registro contábil.

Destacamos a seguir os atributos da informação contábil que consideramos serem os mais relevantes e aplicáveis às prestações de contas relacionadas, quais sejam:

> NBC T 16 – NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO
> NBC T 16.5 – REGISTRO CONTÁBIL
> Aprovada pela Resolução CFC n.º 1.132/2008:
> 4. São características do registro e da informação contábil no setor público, devendo observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público.
> (...)
> (c) Confiabilidade – o registro e a informação contábil devem reunir requisitos de verdade e de validade que possibilitem segurança e credibilidade aos usuários no processo de tomada de decisão.
> (e) Imparcialidade – os registros contábeis devem ser realizados e as informações devem ser apresentadas de modo a não privilegiar interesses específicos e particulares de agentes e/ou entidades.
> (g) Objetividade – o registro deve representar a realidade dos fenômenos patrimoniais em função de critérios técnicos contábeis preestabelecidos em normas ou com base em procedimentos adequados, sem que incidam preferências individuais que provoquem distorções na informação produzida.

A informação contábil, quando sujeita ao controle social, traz consigo maior confiabilidade, imparcialidade e objetividade uma vez que as despesas

[4] Composto de forma paritária, Lei Estadual nº 2.105/2000, art. 9º, §1º e Lei do Município de Anastácio nº 488/2000, art. 2º.

realizadas via Fundo Municipal de Investimentos Sociais são acompanhadas e fiscalizadas pelos Comitês conforme Lei Estadual nº 2.105/2000 e Lei Municipal nº 488/2000.

Desta forma, entende-se que é dever do TCE/MS averiguar, inclusive, a atuação desse Comitê que fiscaliza o Fundo de Investimentos Sociais de Anastácio, quanto ao cumprimento das diretrizes previstas na Lei Estadual nº 2.105/2000, no que tange aos aspectos relacionados à estrutura, nomeação de seus membros, análise das prestações de contas e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo.

A ausência da manifestação do comitê nos autos do processo dificulta a avaliação do cumprimento das legislações citadas, uma vez que a análise do TCE/MS é efetuada primordialmente com base nos dados dos Demonstrativos Contábeis do Município, carecendo da chancela do controle social para certificar o efetivo cumprimento do mandamento constitucional (art. 204, inc. II) nos termos da regulamentação trazida pelas leis supracitadas.

No contexto, portanto, incide as disposições dos artigos 37, 42, II 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;
> (...)
>
> 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) 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 14).
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	**Irregular** (peça nº 4),

Extrai-se dos autos que **não** foram acostados os documentos comprobatórios da publicação do Balanço Patrimonial, haja vista que, de acordo com a peça nº 4, foi juntada apenas a publicação do Balanço Orçamentário e Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

Assim, a não publicação da totalidade das Demonstrações Contábeis do Fundo violou o comando do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e, do art. 48, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF e tal conduta infracional é tipificada no art. 42, *caput*, V, punível com multa nos termos do art. 45, I da LO-TCE/MS.

Nessa toada, é importante esclarecer que a transparência das contas públicas não se restringe apenas à publicação das Demonstrações Contábeis, sendo necessário 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 document**os.
> 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.

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Anastácio[5] constatou-se que a Prefeitura **não** cumpre o determinado pela LRF, tal como preceitua o art. 48.

Destaca-se, 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, conforme visto abaixo:

> 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**.

O caso em questão constitui conduta omissiva passível de punição com multa[6], atribuída ao gestor por deixar de cumprir o art. 48 caput e inciso II da LRF, ao não divulgar em meios de acesso público todos os Balanços, Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e Orçamentos.

[5] http://www.anastacio.ms.gov.br – acesso em 27/07/2015.
[6] LO-TCE/MS. Art. 42, inciso V – falta de transparência nas contas públicas.

Além disso, verificada a ilegalidade, compete ao TCE/MS assinar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei. Sendo assim, com fulcro nos artigos 71[7], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[8], inciso IX, da Constituição Estadual, cabe ao TCE/MS a fixação de um prazo razoável para que o gestor dê ampla divulgação aos demonstrativos exigidos pelos diplomas legais e atos normativos supracitados, sob pena de multa.

Destaca-se, por fim, recente decisão do TCE/PE que trata da obrigatoriedade de os municípios darem cumprimento ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso à informação. Vejamos:

> PROCESSO TCE-PE Nº 1470028-1
> PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA (EXERCÍCIO DE 2013)
> RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE
> ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
> CONSIDERANDO que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo, bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;
> CONSIDERANDO as inconsistências identificadas na Auditoria que demonstram a não confiabilidade dos dados, que revelam deficiências na contabilidade, impossibilitando a identificação da real situação da Prefeitura, além de dificultarem a correta apuração e a análise dos limites constitucionais e dos previstos na Lei de

[7]Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

[8]Art. 77. O controle externo a cargo da Assembleia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
(...)
IX - se verificada a ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

Responsabilidade Fiscal e demais normativos.

CONSIDERANDO os aspectos dedicados à política ambiental (Não elaboração de Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – PGIRS; não cumprimento dos requisitos para recebimento do ICMS ambiental e inexistência de unidades destinadas à disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos ou rejeitos), que, além de impedirem que o Município aufira recursos, expõem a população a riscos potenciais à saúde e à qualidade de vida; e também se submetendo ao risco de não cumprir os prazos para implantação, haja vista que as soluções para destinação final de resíduos, normalmente, requerem tomada antecipada de decisão, dados os vultosos recursos financeiros envolvidos, bem como os longos prazos para colocar em operação as soluções;

CONSIDERANDO que a transparência da gestão é importante requisito para o exercício da cidadania, cabendo ao gestor fornecer à população, no mínimo, as informações exigidas por lei, e que os apontamentos referentes à Transparência Pública foram no sentido da não disponibilização, no sítio eletrônico, das informações mínimas previstas no § 1º do artigo 8º da LAI, dos demonstrativos previstos no artigo 48 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; da não implantação do serviço de informações ao cidadão; da remessa intempestiva e incompleta de módulos do Sistema SAGRES e da não comprovação de realização de audiências públicas para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados como o artigo 75, da Constituição Federal,

Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 04 de dezembro de 2014, EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Afogados da Ingazeira a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. José Coimbra Patriota Filho, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e no artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual no 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, **que o Prefeito do Município de Afogados da Ingazeira, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:**

a) Fortalecer o sistema de registro contábil, adotando práticas que assegurem a correta evidenciação da situação financeira, patrimonial e orçamentária do Município;

b) Implantar o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – PGIRS, adotar os critérios exigidos para a habilitação do ICMS socioambiental e adotar medidas para que os resíduos sólidos

> do município tenham destinação adequada;
> **c) Implantar um sistema de informações municipais ao público que atenda às exigências estabelecidas no artigo 48 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como àquelas estabelecidas no § 1º do artigo 8º da LAI;**
> **d) Promover, através da divulgação de informações em site eletrônico oficial da internet, a adequada transparência da gestão fiscal, conforme artigo 48 da LRF, bem como as informações relacionadas à Lei Federal nº 12.527/2011**
> Recife, 16 de dezembro de 2014.
> Conselheira Teresa Duere – Presidente da Segunda Câmara e Relatora
> Conselheiro Marcos Loreto
> Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior
> Presente: Dr. Ricardo Alexandre de Almeida Santos – Procurador

Conforme visto na decisão do TCE/PE, compete aos Tribunais de Contas fixar prazo para o exato cumprimento da lei, quando verificada ilegalidade (CF/88 – art. 71, inciso IX). No caso em tela, a ilegalidade refere-se à violação do art. 48 da LRF.

Ressalta-se ainda o art. 21, inciso VIII 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;**

2.2.4) Do Orçamento.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, a lei orçamentaria 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 874/2012 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 283.000,00, conforme análise ANA – 5ICE-15343/2014 – peça nº 18.

Quanto aos créditos adicionais[9], no exercício, foram abertos créditos suplementares aumentando o orçamento do Fundo em R$ 95.800,00. Por outro lado, também ocorreram anulações de dotações orçamentárias que o reduziram na importância de R$ 95.800,00. Com isso, a despesa inicialmente autorizada não foi alterada, conforme decreto (peça nº 16) e autorização legislativa.

Todavia verifica-se que o decreto encaminhado não apresenta a exposição justificativa. Assim, restou prejudicado o cumprimento do art. 43, da Lei Federal nº 4.320/64. Vejamos:

> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa **e será precedida de exposição justificativa.**

A doutrina e decisões de Pleno das Cortes de Contas têm-se manifestado nesse sentido. É o caso do Tribunal de Contas de Minas Gerais ao ressaltar, por meio das consultas 876.934 e 742.472, que não basta previsão na Lei Orçamentária, sendo indispensável que a autorização, com indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa, ocorra por lei específica ou decreto do Poder executivo. Vejamos:

> CONSULTA N. 876.934
> RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES
> Tribunal Pleno- Sessão: 22/08/2012
> EMENTA: CONSULTA — CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO — AUTARQUIA — *SUPERAVIT* FINANCEIRO EM EXERCÍCIO ANTERIOR — FONTE PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR — ORÇAMENTO PRÓPRIO — AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA — JUSTIFICATIVA — DECRETO DO EXECUTIVO OU LEI AUTORIZATIVA

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

> 1. A autarquia pode utilizar o *superavit* financeiro do exercício anterior apurado em seu balanço patrimonial, como fonte de recurso para abertura de crédito suplementar em seu próprio orçamento, independentemente de deficit no orçamento do Executivo Municipal, uma vez que as receitas das autarquias, em razão de sua autonomia administrativa e financeira, não se confundem com as do Executivo.
> **2. A abertura de crédito suplementar e especial no próprio orçamento da autarquia deve ser justificada e precedida de decreto do Executivo Municipal ou de lei autorizativa.** (Fonte: http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1743.pdf Acesso em: 20/mar/2015).
>
> CONSULTA Nº 742472
> RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
> TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 07/5/08
> *Presidente: Conselheiro Elmo Braz*
> *Relator: Conselheiro Wanderley Ávila*
> *Ementa: Impossibilidade de a lei orçamentária, ou mesmo outro diploma legal do município, admitir a abertura de créditos suplementares sem indicar o percentual sobre a receita orçada, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no orçamento. Princípios do planejamento e da transparência.* ***A abertura de créditos suplementares deve-se dar por meio de expedição de decreto com a devida justificativa.*** *Limites delineados no art. 7º da Lei n. 4.320/64 obedecidas as disposições do art. 43 da citada lei. Esclarecimentos acerca da distinção entre os conceitos de remanejamento, transferência e transposições. No caso de incidência de remanejamento, transferência ou transposição, não basta previsão na lei orçamentária, é indispensável que a autorização, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, se dê através de lei específica. (Fonte:* http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/03/-sumario?next=22 Acesso em: 20/mar/2015).

Verifica-se que a Lei Orçamentária do exercício de 2013 apresenta autorização para abertura de crédito adicional no limite de até 40% das despesas orçamentárias. Contudo, em razão do Princípio da Unidade Orçamentária, a aferição do cumprimento de tal limite deve ser realizada na ocasião da apreciação da prestação de contas anuais de governo, consolidada.

Desta forma, no que tange o crédito adicional, esta Auditoria pode afirmar o seguinte:

- Existe autorização legislativa para abertura de créditos suplementares, mas não foi possível aferir o cumprimento do limite estabelecido neste processo;
- O rito legal de abertura não foi observado em sua totalidade, uma vez que não se comprovou a existência de "exposição justificativa" precedente ao Decreto de abertura, conforme determina o art. 43, *caput* da Lei nº 4.320/64;
- Restou comprovada a alteração efetuada no orçamento do FIS - Anastácio/MS.

Ressalta-se que o art. 42, inciso IX da LO-TCE/MS caracteriza como infração á normal legal a prática de qualquer ato administrativo, sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos.

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 e Portaria Interministerial nº 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), peça nº 10, o qual evidencia receita orçada de R$ 283.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 228.127,84.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 04.04.1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, 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 9, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 283.000,00 e empenhada na ordem de R$ 240.557,60.

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 nº 4.320/1964.

O gestor elaborou as demonstrações a que estava obrigado, vejamos:

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	228.127,84
2 - Despesa Empenhada	240.557,60
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário[10] = (1 - 2)	**(12.429,76)**

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

FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	13.882,91
2 - Receita Orçamentária	228.127,84
3 - Receita Extraorçamentária	0,00
4 – Soma	**242.010,75**
5 - Despesa Orçamentária	240.557,60
6 - Despesa Extraorçamentária	0,00
7 – Soma	**240.557,60**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**1.453,15**

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

[10] O deficit orçamentário não levou em consideração o superavit financeiro do exercício anterior, no valor de R$ 13.882,91.

Quadro 3 PATRIMONIAL	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas	228.127,84
2 - Variações Passivas	240.557,60
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial (1-2)	**(12.429,76)**

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	344.256,44
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício	(12.429,76)
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício	**331.826,68**
Resultado do Exame	**Regular**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 12, 7 e 8, respectivamente.

2.2.7) Das irregularidades apontadas.

Após exame desta prestação de contas anuais de gestão constatou-se as seguintes irregularidades:

a- A prestação de contas anuais de gestão em apreço **não** está instruída com todos os documentos regularmente exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B da INTCE nº 35/2011, pelos motivos expostos no subitem 2.2.2, incorrendo com isso em infração prevista nos artigos 42, II e 46 da LO-TCE/MS;

b- Não foi encaminhado cópia da publicação dos demonstrativos contábeis (Balanços Patrimonial), conforme apontado no subitem 2.2.3, contrariando assim o comando do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, do art. 48, *caput*, da Lei Complementar 101/2000 – LRF e Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 6, Subitem 2.1, Letra B da INTCE nº 35/2011, e tal falha caracteriza conduta infracional tipificada no art. 42, *caput* e inciso V da LO-TCE/MS.

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 Investimentos Sociais de Anastácio/MS, relativa ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Prefeito Municipal à època, *Sr. Douglas Melo Figueiredo* e da Secretária Municipal de Assistência Social à época, *Sra. Cynthia Freitas Anastácio Figueiredo*, 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, *caput*, II, V, combinado com o art. 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 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 subitem 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, 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 2.2.2;

3.4) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I em face do ato infracional previsto art. 42, *caput* e inciso V, devido a não publicação dos demonstrativos contábeis (Balanço Patrimonial), conforme subitem 2.2.3;

3.5) Pela **instauração de procedimento de Inspeção** (art. 29 – LO-TCE/MS) com objetivo de verificar a atuação do Comitê Municipal do Fundo de Investimentos Sociais de Anastácio, tendo em vista a ausência de remessa do parecer, conforme relatado no subitem 2.2.2. Alternativamente, pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual a quem compete defender os interesses sociais indisponíveis;

3.6) Pela **fixação de prazo** para que o gestor cumpra o art. 48 da LRF e a Resolução CFC nº 1.133/2008 (art. 21, inciso VIII da LO-TCE/MS) de forma a divulgar na Internet a totalidade dos demonstrativos contábeis objeto destes instrumentos normativos, sob pena de multa (art. 42, V da LO-TCE/MS), conforme subitem 2.2.3;

3.7) Pela **recomendação** ao Prefeito Municipal atual para que cumpra o art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, quanto às justificativas de abertura de créditos adicionais, conforme subitem 2.2.4 deste parecer.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 12 de agosto de 2015.

CELIO LIMA DE OLIVEIRA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

ASC