PARECER PAR - GACS CLO - 6544/2016

PROCESSO TC/MS	:	TC/4026/2014
PROTOCOLO	:	1489761
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE AQUIDAUANA
RESPONSÁVEL	:	JOSÉ HENRIQUE GONÇALVES TRINDADE
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DE 2013
RELATOR	:	CONSELHEIRO RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. NÃO ATENDIMENTO DOS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS NÃO PRESTADAS. AUSÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL. ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DE FORMA IRREGULAR. DÉFICIT FINANCEIRO. CONTAS IRREGULARES (ARTIGOS 37, 42, *CAPUT*, II, VIII E 59, III, DA LO-TCE/MS). MULTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Assistência Social de Aquidauana, 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.

Na análise preliminar, a 5ª Inspetoria de Controle Externo (ICE) constatou na instrução processual impropriedades e irregularidades**.** Logo, nos termos do artigo 80, I do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução Normativa nº 76/2013, o prefeito municipal foi intimado (INT - 13289/2014 – peça nº 18) para conhecimento e manifestação, momento em que apresentou defesa escrita **intempestivamente** (AR datado de 22/07/2014 – peça nº 20 e resposta postada em 29/09/2014 – peça nº 22), devidamente instruída com documentos (peça nº 22).

Dessa forma, a 5ª ICE manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão nos seguintes termos: *(ANA – 5ICE*-18161/2014 – peça nº 23*)*

> (...) entendemos que a presente Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Assistência Social de Aquidauana, referente ao exercício financeiro de 2013, não foi elaborada em consonância com as normas vigentes, em face da não observação do artigo 37, *caput*, da Carta Magna, e Lei federal nº 4.320/64 e demais normas regimentais desta e. Corte desta egrégia 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 **não** se concretizou 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 protocolo definitivo (peça nº 1).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

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 ratificar a conclusão ora defendida, 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) Cadastro dos responsáveis (controlador interno), conforme Subanexo I (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 2 da INTCE nº 35/2011);

b) 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);

c) Pronunciamento expresso e indelegável do Gestor sobre o parecer do Controle Interno (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 4 da INTCE nº 35/2011);

d) Relação dos restos a pagar cancelados no exercício, em ordem sequencial de número de empenhos / ano, discriminando a classificação funcional programática, as respectivas dotações, valores, datas e beneficiários (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 15 da INTCE nº 35/2011);

e) Inventário Analítico de Bens Imóveis (papel ou mídia) (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 20 da INTCE nº 35/2011);

f) Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais, conforme Subanexo LVI (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 22 da INTCE nº 35/2011);

g) 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).

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 Assistência Social também deva sujeitar-se à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS.

Com relação à falta de remessa da Cópia do Parecer (letra "g"), vale a pena mencionar que o Conselho do Fundo de Assistência Social 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 Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a qual dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências:

> Art. 16 As instâncias deliberativas do Suas[1], de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).
> (...)
> IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.
> Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)
>
> Art. 17.
> (...)
> § 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e **IV** do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência

[1] Suas: Sistema Único de Assistência Social.

> social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)
>
> Art. 30 **É condição** para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, **a efetiva instituição e funcionamento de:**
> I - **Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil**;
> II - **Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;** [2]

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

As atribuições acima listadas demonstram a importância do controle social. A fiscalização exercida pelo Conselho[3] 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. Destaca-se a seguir os atributos da informação contábil que consideramos serem os mais relevantes e aplicáveis às prestações de contas relacionada, quais sejam:

> NBC T 16 – NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO
> NBC T 16.5 – REGISTRO CONTÁBIL

[2] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.
[3] Composto de forma paritária, Lei Federal nº 8.742/93, art. 16, *caput.*

> 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 realizadas via Fundo Municipal de Assistência Social são acompanhadas e fiscalizadas pelos Conselhos conforme Lei Federal nº 8.742/93.

Desta forma, entende-se que é dever do TCE/MS averiguar, inclusive, a atuação desse Conselho que fiscaliza o Fundo de Assistência Social de Aquidauana, quanto ao cumprimento das diretrizes previstas na Lei Federal nº 8.742/93, 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 do parecer do Conselho 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.

Sendo assim, conforme dito anteriormente, a ausência da documentação exigida pelo item 23[4] caracteriza infração á normal legal disposta no art. 42, II da LO-TCE/MS e art. 46 da referida lei.

2.2.3) Da avaliação da responsabilidade fiscal

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), 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 15)
CF/1988 (art. 37, *caput*) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, *caput*)	Transparência e Publicidade.	Regular (peça nº 4 e nº 22)

Apesar de o gestor ter enviado os comprovantes de publicação dos Anexos 13, 14, 15, da Lei nº 4.320/64 (peça nº 4 e nº 22) 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:

> 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.** [5]

[4] INTCE nº 35/2011-Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B - item 23 : Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as Contas do exercício, bem como o ato legal que nomeou seus membros, se houver, na forma estabelecida em lei.
[5] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.

Da leitura do art. 48, *caput*, da LRF, extrai-se 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.

Enfatiza-se 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 *caput* do art. 48 da LRF, ao não divulgar em meios de acesso público todos os Balanços, 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, com fulcro nos artigos 71[7],

[6] LO TCE-MS. Art. 42, inciso V – falta de transparência nas contas públicas.
[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:

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 pelo diploma legal e ato normativo supracitados, sob pena de multa.

Destaca-se, ainda, 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 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

---

(...)
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;

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 2ª 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, por fim, 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;**

2.2.4) Do Orçamento

Nos termos do art. 2º da Lei Federal 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 2.258/2012 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 7.750.000,00, conforme análise ANA – 5ICE-18161/2014 – peça nº 23.

Quanto aos créditos adicionais[9] do exercício, foram abertos créditos suplementares aumentando o orçamento do Fundo em R$ 972.266,26. Por outro lado, também ocorreram anulações de dotações orçamentárias que o reduziram na mesma importância. Com isso, a despesa inicialmente autorizada restou fixada em R$ 7.750.000,00, de acordo com os decretos (peça nº 16) e autorização legislativa.

À visto disso, restaram atendidas as determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, ambos, da Lei Federal nº 4.320/64.

2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal n. 4.320/1964 e Portaria Interministerial n. 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$ 1.478.000,00 e realizada na ordem de R$ 1.037.143,32.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal n. 4.320/1964, Portaria n. 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 11, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 7.750.000,00 e realizada na ordem de R$ 3.395.989,40.

2.2.6) Demonstrações contábeis

[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.

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada no art. 102 ao art. 105 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 22;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 22;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 22.

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

ORÇAMENTÁRIO	**Quadro 1**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	1.037.143,32
2 - Despesa Empenhada.	3.395.989,40
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário[10] = (1 - 2)	**(2.358.846,08)**

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

FINANCEIRO	**Quadro 2**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	236.379,42
2 - Receita Orçamentária	1.037.143,32
3- Transferências Financeiras	2.344.330,72
4 - Receita Extraorçamentária	3.651.802,37
5 – Soma	**7.269.655,83**
6 - Despesa Orçamentária	3.358.067,37
7- Transferências Financeiras	52.000,00
8 - Despesa Extraorçamentária	3.480.518,81
9 – Soma	**6.890.586,18**
10–Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte=(5-9)	**379.069,65**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 22.

[10] O montante apresentado do deficit orçamentário não levou em consideração as transferências financeiras recebidas no montante de R$ 2.344.330,72.

Ao analisar o Balanço Financeiro (peça nº 22), verificou-se que a despesa orçamentária não guarda equivalência com a despesa apresentada no Balanço Orçamentário, tão pouco com a despesa realizada no Anexo 11 (peça nº 11), pois aquele apresenta o montante de R$ 3.358.067,37 e estes R$ 3.395.989,40.

Dessa forma, o gestor violou os comandos dos artigos 101 e 103 da Lei Federal n° 4.320/64, e, assim, enquadra-se na infração prevista no art. 42, VIII da LO-TCE/MS.

Observou-se ainda que os recebimentos e os pagamentos extraorçamentários não guardam consonância com os apresentados no Anexo 17 (peça nº 9).

Esta Auditoria entende que o correto deveria ser o registro de apenas R$ 460.679,74 como receita extraorçamentária, em virtude do ingresso de depósitos e consignações de R$ 241.735,00 e R$ 218.944,74 referente a inscrição de restos a pagar, e o montante de R$ 303.474,15 como despesa extraorçamentária, sendo R$ 86.132,28 referente ao pagamento de restos a pagar inscritos no exercício anterior, e R$ 217.341,87 devido à devolução de depósitos e consignações, conforme valor constante no Anexo 17 e no Anexo 15 (peça nº 22) e ensinamentos da Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público da 5ª edição do MCASP apresentado a seguir:

> O Balanço Financeiro será elaborado utilizando-se as seguintes classes do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público:
> (...)
> Classes 1 (ativo) e 2 (passivo) para os recebimentos e pagamentos extraorçamentários, bem como para o saldo em espécie do exercício anterior e para o exercício seguinte.

Nesse caso, ainda conforme o Manual supracitado, entende-se como recebimentos extraorçamentário e pagamento extraorçamentário o seguinte:

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.**

PAGAMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS
Nesse grupo são evidenciados os pagamentos que não precisam se submeter ao processo de execução orçamentária, como:

- **os relativos a obrigações que representaram ingressos extraorçamentários (ex. devolução de depósitos); e**
- **os restos a pagar inscritos em exercícios anteriores e pagos no exercício.**

Diante do exposto, o gestor contrariou o art. 101 e o §1º do art. 103 da Lei nº 4.320/64, e incorreu na infração descrita no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS.

Quadro 3

PATRIMONIAL

ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	3.453.422,87
2 - Variações Passivas.	3.177.044,66
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**276.378,21**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 22.

Na análise da Demonstração das Variações Patrimoniais (peça nº 22), observou-se que despesas correntes orçamentárias divergem dos montantes apresentados no Balanço Financeiro (já apresentado) e no Anexo 2 (peça nº 9), conforme exemplo a seguir:

	DVP	BF	Anexo 2
Pessoal e encargos sociais	R$ 1.866.038,06	R$ 2.001.977,13	R$ 1.994.894,44
Outras despesas correntes	R$ 1.244.991,09	R$ 1.335.079,45	R$ 1.335.079,45

Assim, o gestor contrariou o art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64 e tal conduta resulta na infração descrita no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS.

Quadro 4 **ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido do Exercício Anterior.	591.621,82
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	276.378,21
3 - Ativo Real Líquido do Exercício.	**868.000,03**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 13, 22 e 22, respectivamente.

De acordo com o apontado pela 5ª ICE (ANA-5ICE-18161/2014, peça nº 23), o Balanço Patrimonial (peça nº 22) apresenta diversas irregularidades, dessa forma, a 5ª ICE apresentou as seguintes considerações:

> **4.1** – O Ativo Financeiro compreende os saldos das disponibilidades financeiras de R$ 379.069,35, entretanto, **a soma das Conciliações Bancárias totalizam R$ 382.891,29 (Peça 15), não conferindo com o Balanço Financeiro de R$ 379.069,30.** E ainda, foram registrados o **valor de R$ 26.903,35** em **responsabilidade financeira** na conta do Ativo Realizável, sem esclarecimentos.
> **4.2** – O Ativo Permanente representado pelos Bens Móveis no total de R$ 608.596,41 e Bens Imóveis no montante de R$ 98.500,00, **não foi encaminhado o Inventário Analítico de Bens, item prejudicado.**
> **4.3** – O Passivo Financeiro compreende os **Restos a Pagar** Processados no total **de R$ 199.753,34** e as Consignações no total de R$ 45.316,04. Contudo, **verificamos que os Restos a Pagar Processados divergem dos valores registrados no Anexo 17 (R$ 416.439,61 - Peça 09, fls. 24).**
> **4.4** – O **Saldo Patrimonial espelha a posição do Patrimônio Líquido** no encerramento de cada exercício. Porém, **restou prejudicado, tendo em vista as inconsistências contábeis apresentadas.**

Posto isso, trata-se a seguir de cada ponto acima. Com relação a divergência entre os saldos da conciliação bancária (peça nº 15) e da disponibilidade financeira para o exercício seguinte, constante no Balanço Financeiro (peça nº 22), esta Auditoria concorda com o apontamento da 5ª ICE, todavia, diverge do valor apresentado, assim, segue quadro ilustrativo com o montante encontrado na conciliação das contas apresentadas do Banco do Brasil, agência 0123-6:

Nº Conta Corrente	Saldo da Conciliação (R$)
28471-8	14,24
6.950-7	35.261,55
31.377-7	6.052,40
31.370-X	852,47
31.371-8	49.965,53
31.369-6	45.339,81
31.372-6	301,08
31.376-9	0,50
31.373-4	44.764,18
31.378-5	5.737,93
31.712-8	40.637,81
31.728-4	327,63
32.700-X	79.031,22
32.310-1	25.880,95
34.330-7	41.471,55
33.389-1[11]	1.200,00
Total	**376.838,85**
Banco (Anexo 13 e 14)	**379.069,65**
Diferença apurada	**2.230,80**

No tocante ao valor R$ 26.903,35 registrado no Ativo realizável, concorda-se com o posicionamento da Inspetoria, em virtude que tal lançamento sem nenhuma justificativa ou comprovação de tal direito mascara o Ativo Real Líquido.

[11] Não foi encaminhado o extrato bancário, apenas a conciliação.

Segundo o item 4.2 da ANA-5ICE-18161/2014, não foi encaminhado o Inventário Analítico de Bens, porém, verifica-se que o gestor encaminhou a Relação de Bens por ordem de Centro de Custo em sua resposta à intimação (peça nº 22, fls. 192/197) constando os bens móveis, ainda assim, tal documento apresenta divergência do montante apresentado no Balanço Patrimonial, pois aquele apresenta o saldo em bens móveis de R$ 103.596,09 e este R$ 608.596,41.

Já no item 4.3, é apresentado mais uma diferença apurada entre o passivo financeiro e o Anexo 17, no que diz respeito aos restos a pagar inscritos. Na análise desse ponto, comprovou-se tal inconsistência entre os Anexos 14 e 17. Acrescente-se a isso que durante o exercício o gestor cancelou restos a pagar **processados,** no montante de R$ 40.797,30, sem constar notas explicativas para esclarecer tal excepcionalidade, nem a Relação dos restos a pagar cancelados no exercício exigida pela INTCE nº 35/2011, consoante o subitem 2.2.2.

Por fim, no item 4.4, a 5ª ICE constatou que em vistas das inconsistências contábeis, restou prejudicado o saldo patrimonial. Nesses termos, esta Auditoria corrobora com esse posicionamento e entende que o gestor contrariou os expostos no art. 101 e no art. 105 da Lei Federal n° 4.320/64, e, para todas as irregularidades, recai na infração prevista no art. 42, VIII da LO-TCE/MS.

Outro ponto merecedor de destaque foi o deficit financeiro encontrado no montante de R$ 82.686,00, visto que o ordenador inscreveu no Anexo 17 a cifra de R$ 45.316,04 em depósitos e consignações e R$ 416.439,61 em restos a pagar processados, todavia, possuía em conta corrente o valor de R$ 379.069,65. Dessa forma, o gestor não tinha recursos suficientes para fazer frente às despesas de competência do exercício de 2013, falha que contraria o § 1º do art. 1º da LRF, e consequentemente acarreta na infração prevista no art. 42, *caput* da LO-TCE/MS.

Para apurar tal deficit, utilizou-se unicamente o valor do passivo constante do Anexo 17, pois como já apresentado, há discordância entre esse Anexo e o 14.

Diante de todo o exposto, opina-se que é dever deste TCE/MS realizar diligência no sentido de apurar os fatos narrados, uma vez que a análise da prestação de contas é efetuada primordialmente com base nos dados dos Demonstrativos Contábeis carreados aos autos, e, conforme apresentado, tais demonstrativos apresentam diversas discrepâncias escrituradas. Soma-se a isso, o fato de que o gestor reencaminhou os Anexos 13, 14 e 15 (peça nº 22) com diferenças significativas dos constantes das peças nº 6, nº 7 e nº 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, e intimados, nos termos da Intimação nº 13280/2014, 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- Falha na escrituração das contas públicas, em razão da diferença dos valores inscritos em despesas orçamentárias no Balanço Financeiro em confronto com o Balanço Orçamentário, em desacordo com o art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64, ocorrendo na infração descrita no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS, conforme apresentado no subitem 2.2.6;

c- Erro no registro das contas públicas, devido a divergência de recebimentos e pagamentos extraorçamentários entre o Anexo 13 e o Anexo 17, tal irregularidades contraria o exposto no art. 101 e §1º do art. 103 da Lei nº 4.320/64 e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público em sua 5ª edição, dessa forma, o gestor incorreu na infração descrita no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, consoante demonstrado no subitem 2.2.6;

d- Falha na escrituração das contas públicas, por causa da discrepância dos valores inscritos em despesas correntes orçamentárias na Demonstração das Variações Patrimoniais em confronto com o Balanço Financeiro e o Anexo 2, em desacordo com o art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64, ocorrendo na infração descrita no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS, conforme apresentado no subitem 2.2.6;

e- Erro na escrituração das contas públicas, devido a não consonância entre a conciliação bancária e o montante registrado na conta Banco no Balanço Patrimonial, em oposto ao que normatiza o art. 105 da Lei Federal n° 4.320/64, tipificado como infração no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, em conformidade com o subitem 2.2.6;

f- Erro no registro das contas públicas, por conta do lançamento de créditos no Ativo Realizável sem comprovação, o que mascara o Ativo Real Líquido, em desacordo com o art. 105 da Lei Federal n° 4.320/64, e assim, recai na infração prevista no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, nos termos do subitem 2.2.6;

g- Registro irregular das contas públicas, dado a desavença entre o saldo da conta Ativo Imobilizado do Balanço Patrimonial com o apresentado pelo gestor no Inventário encaminhado, em desacordo com o art. 105 da Lei Federal n° 4.320/64, e assim, recai na infração prevista no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, nos termos do subitem 2.2.6;

h- Irregularidade na escrituração das contas públicas, visto que o saldo de restos a pagar do Anexo 17 não guarda equivalência com o passivo financeiro do Balanço Patrimonial, logo, o gestor violou os comandos dos artigos 101 e 105 da Lei Federal n° 4.320/64, e, assim, enquadra-se na infração prevista no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, consoante o subitem 2.2.6;

i- Violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, uma vez que não havia recursos suficientes para fazer frente às despesas de competência do exercício de

2013, acarretando em deficit financeiro, conduta vedada pelo § 1º do art. 1º da LRF, tipificado como infração nos termos do art. 42, *caput* da LO-TCE/MS, em concordância com o comprovado no subitem 2.2.6.

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 LO-TCE/MS.

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 nas Contas Anuais de Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Aquidauana no exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Prefeito Municipal à época, *Sr. José Henrique Gonçalves Trindade*, nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste parecer, em cumprimento ao que estatue o art. 14, I da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina:

3.1) Pela **irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito nos artigos 37 e 42, *caput*, II e VIII combinado com o art. 59, III, da 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 dos itens 1 e 2.1 e 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 **instauração de procedimento de Inspeção** (art. 29 – LO-TCE/MS) com objetivo de verificar a atuação do Conselho Municipal do Fundo de Assistência Social de Aquidauana, tendo em vista o 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;

3.5) Pela **fixação de prazo** para que o gestor cumpra o art. 48 da LRF e a Resolução CFC nº 1.133/2008 (art. 21, 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), segundo o subitem 2.2.3;

3.6) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I em atenção ao ato infracional previsto no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, qual seja, falha no registro das contas públicas, em razão da divergência dos valores inscritos em despesas orçamentárias no Balanço Financeiro em confronto com o Balanço Orçamentário, de acordo com o subitem 2.2.6;

3.7) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I em consequência do ato infracional previsto no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, qual seja,

escrituração das contas públicas de modo irregular, em virtude da divergência de recebimentos e pagamentos extraorçamentários entre o Anexo 13 e o Anexo 17 em conformidade com o subitem 2.2.6;

3.8) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I por causa do ato infracional previsto no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, qual seja, falha no registro das contas públicas, em razão da divergência dos valores inscritos em despesas correntes orçamentárias na Demonstração das Variações Patrimoniais em confronto com o Balanço Financeiro e o Anexo 2, de acordo com o subitem 2.2.6;

3.9) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I em razão do ato infracional previsto no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, qual seja, irregularidade na escrituração das contas públicas, visto que não há equivalência entre a conciliação bancária e o montante registrado na conta Banco no Balanço Patrimonial, consoante o subitem 2.2.6;

3.10) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I por obra do ato infracional previsto no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, qual seja, escrituração das contas públicas de modo irregular, em consequência do lançamento de créditos no Ativo Realizável sem comprovação, o que mascara o Ativo Real Líquido, em consonância com o subitem 2.2.6;

3.11) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I em face do ato infracional previsto no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, qual seja, registro irregular das contas públicas, em virtude da discrepância no saldo da conta Ativo Imobilizado do Balanço Patrimonial com a apresentada pelo gestor no Inventário encaminhado, segundo o subitem 2.2.6;

3.12) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I por motivo do ato infracional previsto no art. 42, VIII da LO-TCE/MS, qual seja, irregularidade na escrituração das contas públicas, visto que o saldo de restos a pagar do Anexo 17 não guarda equivalência com o saldo de restos a pagar do Balanço Patrimonial, nos termos do subitem 2.2.6;

3.13) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I em virtude do ato infracional previsto no art. 42, *caput* da LO-TCE/MS, qual seja, a violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, uma vez que não havia recursos suficientes para fazer frente às despesas de competência do exercício de 2013, em concordância com o subitem 2.2.6;

3.14) Pela **instauração de procedimento de Inspeção** (art. 29 – LO-TCE/MS) com objetivo de verificar diversas discrepâncias apontadas nos demonstrativos contábeis objeto desta prestação de contas, nos termos do relatado no subitem 2.2.6.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 13 de abril de 2016.

CELIO LIMA DE OLIVEIRA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

ASC