PARECER PAR - GACS PSS - 32350/2017

PROCESSO TC/MS	:	TC/06691/2017
PROTOCOLO	:	1804409
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	ILDOMAR CARNEIRO FERNANDES / LUZIANO FURTADO DE SOUZA
TIPO DE PROCESSO	:	CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	RONALDO CHADID

EMENTA: FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE ALCINÓPOLIS/MS. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CADASTRO DO CONTROLADOR INTERNO. CONTROLADOR INTERNO INVESTIDO EM CARGO EM COMISSÃO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

Trata o presente processo das contas anuais de gestão do **Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Alcinópolis/MS**, relativas ao exercício de 2016. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS (LO-TCE/MS).

A 5º Inspetoria de Controle Externo (5ª ICE) após receber os autos realizou a análise das peças e concluiu nos seguintes termos:

> Em face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas de Gestão Anual, do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Alcinópolis, referente ao exercício financeiro de 2016, **foi elaborada em consonância** com as normas dispostas na Lei Complementar nº 101/2000, Lei Federal nº 4.320/64 Portaria STN nº 437/2012 e alterações e demais normas regimentais desta Corte de Contas. ANA-5 ªICE-63748/2017.

É o breve relatório. Passo a Opinar

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA TEMPESTIVIDADE DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS

A apresentação destas contas anuais de gestão ocorreu em 26/04/2017, conforme se observa no Recibo de Protocolo disponível no Sistema e-tce.



TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO DO SUL

Recibo de Protocolo

Número do Protocolo:	001804409
Usuário:	AUTUADOR ELETRÔNICO
Município:	ALCINOPOLIS
Unidade Gestora:	FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE ALCINÓPOLIS
Tipo de Entrada:	Processo
Data de entrada no protocolo:	26/04/2017 15:31:48
Data de emissão do relatório:	14/12/2017 13:05:47
Lista de Peças:	

Entregues:

Fonte: http://e-tce.tce.ms.gov.br/paginas/protocolo/reciboprotocolodetalhado.aspx?NumProt=51B68BB8BD4B009A01FAB36A1D10C0A2

Importante mencionar que o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela RESOLUÇÃO – TCE-MS N. 54, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016 (Anexo III, CONTAS ANUAIS DE GESTÃO, item 2.1- PODER EXECUTIVO, subitem 2.1.1- ADMINISTRAÇAO DIRETA E INDIRETA, Letra A) dispõe como data limite para apresentação das contas de gestão dos municípios o dia **31 de março do exercício subsequente.** Entretanto, essa Corte de Contas disponibilizou no Portal do Jurisdicionado uma nova data, sendo o **prazo final em 30/04/2017**. Vejamos:



Fonte: http://ww2.tce.ms.gov.br/econtas/modelo2/prazos_entrega.tcms

Desta forma, entendemos que o jurisdicionado cumpriu com o prazo processual **apresentando as contas de forma tempestiva**.

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DO FUNDO.

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

2.2.1) Da Remessa obrigatória de dados e documentos;
2.2.2) Da Avaliação da responsabilidade fiscal;
2.2.3) Do Orçamento;
2.2.4) Execução orçamentária da receita e da despesa;
2.2.5) Demonstrações contábeis;
2.2.6) Do Controle Interno
2.2.7) Da Limitação da Análise Meramente Documental
2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade
2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumi-

da.

2.2.10) Das Irregularidades

2.2.1) Da remessa obrigatória de dados e documentos.

No que se refere à remessa obrigatória de informações, dados e documentos, consoante o Manual de Remessa aprovado pela Resolução/TCE n. 54/2016 e alterações, temos que a presente prestação de conta **foi instruída na totalidade com os documentos exigidos** no Anexo III, CONTAS ANUAIS DE GESTÃO, item 2.1- PODER EXECUTIVO, subitem 2.1.1- ADMINISTRAÇAO DIRETA E INDIRETA, Letra B.

2.2.2 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, fls.118/123
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular Fls.11/32

Com relação ao item *Transparência e Publicidade*, é importante esclarecer que observamos apenas a publicidade, referente à publicação dos **Anexos 12, 13, 14, 15, 17, 18 da Lei n.º 4.320/64 (fls. 102/114),** conforme preceitua a RESOLUÇÃO – TCE-MS N. 54, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016.

Deixamos de analisar a transparência prevista na LRF em seu art. 48, na Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n.º 1.133/2008, e no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal n.º 12.527/2011), por entendermos que deve ser analisada nas Contas de Governo.

2.2.3 Do Orçamento.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, a lei orçamentária deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

No caso, a Lei Municipal nº 393/2015 – LOA, fls.44/101 autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 423.000,00.

Quanto aos créditos adicionais[1], no exercício, observa-se alteração orçamentária, tendo em vista a abertura de créditos suplementares e especiais, resultando no montante de R$ 466.418,13, conforme o Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), fl.40.

2.2.4 Execução orçamentária da receita e da despesa

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal n. 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), fl.39, o qual evidencia receita orçada de R$ 423.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 269.164,68.

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

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), fl.40, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 466.418,13 e empenhada na ordem de R$ 413.187,55.

2.2.5 Demonstrações contábeis.

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

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

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

> Art. 3º As diretrizes, conceitos e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, **sem prejuízo de outros atos normativos e outras publicações de caráter técnico**, são consubstanciados nos seguintes instrumentos expedidos pela

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

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls102/104;

b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 105/107;

c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fls. 109/109;

d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fls. 110/111;

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

Quadro 1

ORÇAMENTÁRIO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receitas Realizadas	269.164,68
2 - Despesas Empenhadas	413.187,55
Déficit	**(R$ 144.022,87)**

Fonte: Balanço Orçamentário Fls. 102/104

Quadro 2

RESULTADO FINANCEIRO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Saldo do exercício anterior	173.379,16
2 - Receita Orçamentária	269.164,68
3 - Transferências Financeiras	0,00
4 - Receita Extraorçamentária	35.708,02
5 - Soma	**478.251,86**
6 - Despesa Orçamentária	413.187,55
7 - Transferência Financeiras	0,00
8 - Despesa Extraorçamentária	29.900,08
9 - Soma	**443.087,63**
10 - Disponibilidade Financeira do Exercício Seguinte (5-8)	35.164,23

Fonte: Balanço financeiro fls.105/107

Quadro 3

RESULTADO PATRIMONIAL	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**

1 - Variações Patrimoniais Aumentativas	269.164,68
2 - Variações Patrimoniais Diminutivas	427.379,61
3 - Déficit Patrimonial (1-2)	**(158.214,93)**
4 - Resultado do Exame	Regular

Fonte: Demonstrativos Das Variações Patrimoniais Fls.110/111

Quadro 4

PATRIMÔNIO LÍQUIDO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Patrimônio Liquido do Exercício Anterior	173.379,16
2 - Resultado do Exercício	(158.214,93)
3 - Ajustes de Exercícios Anteriores	0,00
4 - Total do Patrimônio Líquido	15.164,23
5 - Resultado do Exame	Regular

Fonte: Balanço Patrimonial fls. 108/109

2.2.6 Do 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. O controle interno contribui para o alcance de uma boa governança pública, a transparência e a redução de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção.

Neste sentido, importante observação a ser feita é quanto ao fato do cargo de controlador interno, do município de Alcinópolis, **não** ser preenchido por servidor de carreira, aprovado em concurso público de provas ou provas e títulos. Vejamos informação obtida no site da transparência da prefeitura municipal de Alcinópolis:

XLS CSV PDF XML

Matrícula	Nome	Tipo de Vínculo	Lotação	Descrição	Local de Trabalho	Cargo	Folha	Salário Base
72	ANESTOR MARTINS DE AMORIM	CARGO EM COMISSÃO	00.20.02	FUNCIONÁRIOS SEFIP	GABINETE - COMISSIONADOS	CONTROLADOR INTERNO	FOLHA NORMAL	3.389,49
1204	POLIANI CARME MAGDA DE OLIVEIRA	CARGO EM COMISSÃO	00.20.02	FUNCIONÁRIOS SEFIP	GABINETE - COMISSIONADOS	CONTROLADOR INTERNO	FOLHA NORMAL	3.389,49

Total Geral

Total de Contratos 2

Fonte: http://s2.asp.srv.br/etransparencia.pm.alcinopolis.ms/servlet/portal

Observa-se que os servidores Anestor Martins de Amorin e Poliani Carme Magda de Oliveira não ocupam cargo efetivo, e sim cargo em comissão. Ocorre que a função de controlador interno é incompatível com qualquer outro tipo de investidura/provimento que não seja o efetivo. A função de controlador interno pressupõe independência para poder relatar e apontar livremente eventuais irregularidades. Tal independência resta comprometida quando a pessoa investida na função de controlador não possui cargo de provimento efetivo, podendo ser destituída a qualquer tempo.

Neste sentido, o TCE/PR, já se posicionou no Acórdão 97/2008, vejamos:

> [...] os responsáveis pelo controle interno devem ser **servidores efetivos**, permitindo-se: 1)- Acrescer às atribuições regulares de servidor a função de confiança de Controlador, desde que por período previamente definido; 2)- Criação de cargo em comissão de controlador geral a ser ocupado preferencialmente por servidores efetivos; 3)- Instituir sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo efetivo, para que haja continuidade e alternância (ACO 97/2008, 2008, pg. 2).

Vejamos também o entendimento do STF sobre a questão em análise:

> Por entender violada a exigência constitucional do concurso público (CF, art. 37, II), o Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República para declarar a inconstitucionalidade do artigo 16-A, XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV, da Lei 15.224/2005, do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma norma, na parte em que criou os cargos de provimento em comissão. Asseverou-se que, na espécie, os cargos em comissão instituídos — perito médico-

> psiquiátrico, perito médico-clínico, **auditor de controle interno**, produtor jornalístico, repórter fotográfico, perito psicólogo, enfermeiro, motorista — teriam atribuições eminentemente técnicas, nos quais inexistiria relação de confiança entre nomeante e nomeado. **Assim, apontou-se que tais cargos deveriam ser preenchidos regularmente pela via do concurso público.** ADI 3602/GO, rel. Min. Joaquim Barbosa, 14.4.2011. (ADI-3602).

O TCE-ES já se manifestou no mesmo sentido. Vejamos:

> EMENTA: NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO JUNTO AO PODER LEGISLATIVO - REGRA DO ARTIGO 74 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - **IMPOSSIBILIDADE DE O CARGO DE CONTROLADOR INTERNO SER OCUPADO EM RAZÃO DE NOMEAÇÃO EM CARGO COMISSIONADO OU MEDIANTE CONTRATO ADMINISTRATIVO** - CARGO OCUPADO POR SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO INVESTIDO POR CONCURSO PÚBLICO - NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO: ATÉ A REALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO, O PREENCHIMENTO DO CARGO DEVE SER FEITO POR SERVIDORES JÁ PERTENCENTES AO QUADRO DE PESSOAL EFETIVO, DESDE QUE REÚNAM AS QUALIFICAÇÕES NECESSÁRIAS AO DESEMPENHO DAS ATRIBUIÇÕES INERENTES - RESOLUÇÃO TC N. 227/2011 - GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Processo TCE/ES – Parecer de Consulta TC-014/2012
>
> Fonte:
> http://www.tce.es.gov.br/portais/Portals/14/Arquivos/Biblioteca/AtosNor mativos/PC014-2012.pdf

Destacamos ainda o seguinte trecho da decisão exarada no processo n.º 731.123 (denúncia), aprovada por unanimidade pela 1ª Câmara do TCE/MG, in verbis:

> (...) Ainda sobre a ocupação do citado cargo, cabe trazer à baila escólio da manifestação da lavra do Dr. Glaydson Santo Sporani Massaria, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, fl. 153,

> que, se subsidiando na Consulta TCEMG, Nº 727.149, Rel. Simão Pedro Toledo, de 16/4/08, e em julgados do TCU, aduziu, verbis: **"O controle interno tem como princípios relativos à pessoa do auditor, dentre outros, a independência e a soberania. A efetivação desses princípios é garantida pela segurança funcional e estabilidade proporcionada pelo cargo efetivo; desatendidos os princípios citados, o controle interno afasta-se do seu objetivo, qual seja, assegurar o bom funcionamento do aparelho estatal. Não é raro o caso de exercício da função de controle interno por servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, enfraquecendo sobremaneira o controlador, pois este poderia ser sumariamente exonerado do cargo a qualquer momento (exoneração ad nutum)**".

Sendo assim, sugiro **recomendar** ao gestor para que promova concurso público, a fim de preencher o cargo de controlador interno com servidor público de carreira. A manutenção no cargo de controlador interno de servidor não efetivo pode resultar em infração nos termos do art. 42 caput da LO-TCE/MS, com aplicação de multa nos moldes do art. 45, I da Lei Orgânica.

2.2.7 Da Limitação da Análise Meramente Documental

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

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 LO-TCE nº 160/2012.

2.2.10 Das Ressalvas

Da análise dos autos constatamos as seguintes ressalvas:

- Cargo de Controlador Interno provido por servidor comissionado (conforme item 2.2.6 deste parecer).

A ressalva acima listada conduz a regularidade com ressalva das contas conforme preceitua o art. 59, inciso II da LO-TCE/MS.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, e 59, II, todos da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 (LO/TCE/MS), esta Auditoria opina:

a.1) **pela regularidade com ressalvas das contas**, tendo em vista o prescrito no art. 59, II da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LO-TCEMS);

a.2) **pela recomendação** ao gestor para que promova concurso público, a fim de preencher o cargo de controlador interno com servidor público de carreira.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 14 de março de 2018.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

CJALJ/JPMR

PROCESSO TC/MS	:	**TC/6691/2017**
PROTOCOLO	:	**1804409**
ÓRGÃO	:	**FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE ALCINÓPOLIS/MS**
RESPONSÁVEL	:	**ILDOMAR CARNEIRO FERNANDES/LUZIANO FURTADO DE SOUZA**
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	**PREFEITO/ORDENADOR DE DESPESAS**
ASSUNTO DO PROCESSO	:	**CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DE 2016**
RELATOR	:	**RONALDO CHADID**

À Procuradoria de Contas,

Encaminhamos os presentes autos, com o nosso parecer, conforme disposto art. 110, §4º, inciso II, do RI/TCE/MS, aprovado pela Resolução Normativa n.º 76/2013.

Campo Grande/MS, 14 de março de 2018.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

CONSELHEIRA SUBSTITUTA