PARECER PAR - GACS PSS - 12104/2015

PROCESSO TC/MS	:	**TC/7757/2015**
PROTOCOLO	:	**1593303**
ÓRGÃO	:	**FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE ARAL MOREIRA**
RESPONSÁVEL	:	**EDSON LUIZ DE DAVID**
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	**PREFEITO MUNICIPAL**
ASSUNTO DO PROCESSO	:	**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO**
RELATOR	:	**OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE ARAL MOREIRA. INTEMPESTIVIDADE. AUSÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL. FALTA DE TRANSPARÊNCIA. DECRETO ORÇAMENTÁRIO DO EXECUTIVO SEM JUSTIFICATIVA PRÉVIA. ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DE MODO IRREGULAR. INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. MULTA.

I. Irregularidade da prestação, pela falta de observância do art. 42, inciso II da Lei Complementar 160/12. LO/TCE-MS.

II. A ausência de Parecer do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social está sujeita a verificação das causas. TCE ou MPE.

III. Constatada a violação ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso a Informação compete ao TCE/MS fixar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei, sob pena da aplicação de multa pela falta de transparência prevista no art. 42, V da LO-TCE/MS.

IV. A abertura de crédito orçamentário deve ser precedida de exposição de justificativa, conforme art. 43, *caput,* da Lei nº 4320/64.

V. Erro de Escrituração na DVP que se reflete no BP. Escrituração das Contas Públicas de modo irregular. Inexatidão dos Demonstrativos Contábeis. Contas Irregulares.

1. RELATÓRIO

Trata o presente processo das contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, do município de Aral Moreira, relativa ao exercício financeiro de 2014. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Em análise (ANA-4ICE-14714/2015, fls. 75/79), a 4ª Inspetoria de Controle Externo (4ª ICE) manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

> Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do **Fundo Municipal de Assistência Social do município de Aral Moreira,** referente ao exercício financeiro de 2014, **OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO**, resguardando-se a responsabilidade dos Ordenadores de Despesas e outros responsáveis, no mesmo período, de possíveis irregularidades que poderão ser alvo de futuras inspeções ou em outros procedimentos pendentes de apreciação desta Corte de Contas.

Ressalta-se que a 4ª ICE em sua **conclusão** equivocou-se com relação ao nome do Fundo analisado em questão, colocando como Fundo Municipal de Assistência Social, quando o certo seria Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

É o relatório. Passo a Opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da tempestividade da apresentação das Contas.

Não foi possível aferir, com segurança, a tempestividade na protocolização destas contas de gestão. Constatamos que o recibo de protocolo definitivo (fl. 03) informa que a data da postagem desta prestação de contas nos Correios ocorreu em **01/04/2015**. Contudo, o envelope de postagem (fl. 06) não apresenta o carimbo da postagem de forma legível. Apesar disso, consta naquele documento (fl. 06) carimbo deste TCE/MS atestando o recebimento do envelope em **02/04/2015**. Por tal razão, deixo de propor a aplicação da multa por intempestividade, em face da impossibilidade de aferir, com precisão e segurança, a data da postagem desta prestação de contas. Neste contexto, destaco o §2º do art. 88 do RI/TCE/MS:

> Art. 88. O Tribunal receberá documento ou outra peça que lhe for encaminhado somente quando acompanhado de expediente:
> [...]
>
> § 2º No caso de remessa de documento ou de outra peça **pela via postal, será considerada, para os efeitos de cumprimento de prazo, a data da postagem do material na repartição do Correio**.

2.2 Da remessa obrigatória de informações, dados e documentos.

No que se refere à remessa obrigatória de informações, dados e documentos, consoante o Manual de Remessa aprovado pela IN/TCMS n. 35/2011, temos que a ausência da documentação, as quais, são peças de envio obrigatório, caracteriza infração à norma legal (art. 42, inc. II da LO-TCE/MS), ou seja, as contas anuais de gestão não foi instruída na totalidade com os documentos exigidos no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B, tal fato se deve a ausência do documento:

- B.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 (vide fls. 73/74 - documento em branco, com declaração de "sem movimento")

O art. 37 da LO-TCE/MS prevê:

> Art. 37. As contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação **devem ser consideradas não prestadas**.

Sendo assim, desde já, ficam os jurisdicionados, sujeitos à multa prevista na LO-TCE/MS:

- art. 42, inciso II – pela 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;
- art. 46 – pela falta de remessa tempestiva dos documentos que deveriam compor a presente prestação de contas.

Destacamos, por oportuno, que o § único do art. 44[1] da LO-TCE/MS prevê a possibilidade de cumular a multa por remessa intempestiva, com a multa decorrente de outras infrações apuradas pelo TCE/MS.

2.3 Da ausência do controle social.

Os Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social (CMHIS) são responsáveis pelo Controle Social com a função de acompanhar, fiscalizar

[1] Art. 44. No exercício de sua competência, o Tribunal pode aplicar as seguintes sanções:
(...)
Parágrafo único. As multas podem ser aplicadas cumulativamente, para sancionar as infrações apuradas pelo Tribunal e pela falta de remessa, dentro do prazo, de informações, dados ou documentos solicitados pelo Tribunal.

e decidir sobre a Política Habitacional, assim como de todos os programas e projetos a ela relacionados.

O controle social nesta área foi instituído pela Lei 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Em sua Seção IV, os artigos 18 e 19 enunciam sobre as atribuições previstas para os conselhos:

> Art. 18. Observadas as normas emanadas do Conselho Gestor do FNHIS, os **conselhos** estaduais, do Distrito Federal e **municipais** **fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais**.
>
> Art. 19. Os **conselhos** estaduais, do Distrito Federal e **municipais** **promoverão ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS**. (Grifo nosso)

As atribuições acima listadas demonstram a importância do controle social. A fiscalização exercida pelo Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social 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 aos direitos da criança e do adolescente (art. 204, inciso II da C.F. e art. 9º da Resolução n. 137/2010 do CONANDA), 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.** (Grifo Nosso)

A informação contábil, quando sujeita ao controle social, traz consigo maior confiabilidade, imparcialidade e objetividade uma vez que as despesas realizadas via Fundo Municipal são acompanhadas e fiscalizadas pelo CMHIS, conforme a Lei 11.124/2005.

Desta forma, entendemos que é dever do TCE/MS fiscalizar, inclusive, se o CMHIS cumpre as diretrizes previstas na Lei nº 11.124/2005, ou seja, se o CMHIS possui estrutura, regimento interno, se as reuniões são mensais, se há o monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

A ausência do parecer do CMHIS viola a diretriz constitucional fixada no art. 204, inciso II da CF. Destacamos ainda que a análise da presente prestação de contas é efetuada exclusivamente com base nos dados documentos apresentados.

Sem o parecer do CMHIS fica difícil sustentar o cumprimento do disposto no art. 204, inciso II da CF, uma vez que a análise do TCE/MS é efetuada exclusivamente com base nos dados dos Demonstrativos Contábeis do Município. Ou seja: tem caráter meramente formal, carecendo da chancela do controle social para certificar o efetivo cumprimento do mandamento constitucional nos termos da regulamentação trazida pela Lei nº 11.124/2005.

Sendo assim, conforme já dissemos anteriormente, a ausência da documentação exigida pelo 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; caracteriza infração á normal legal (art. 42, inciso II da LO-TCE/MS e art. 46 da referida lei já citada):

> 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;

Sugerimos a instauração do procedimento de inspeção com o objetivo de apurar em que condições o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social vem atuando. Caso não seja possível ao TCE a instauração de inspeção, por limitação de recursos humanos ou materiais, é possível encaminhar cópia dos autos do processo ao Ministério Público Estadual para que o mesmo proceda às investigações que julgar necessárias, se assim entender cabível. É o que preceitua o art. 129, incisos III e IX da CF/88.

2.4 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. 67/69)
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF n. 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Publicidade e transparência.	Regular (fls. 19/24), **ressalvado o art. 48, caput e inciso II da LRF.**

Apesar do gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Aral Moreira ter enviado os comprovantes de publicação dos Anexos 12, 13, 14, 15 da Lei n. 4320/64 (fls. 19/24) é importante esclarecer que a transparência das contas públicas não é apenas publicar as Demonstrações Contábeis, mas sim, dar amplo acesso e 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 n. 131/2009:

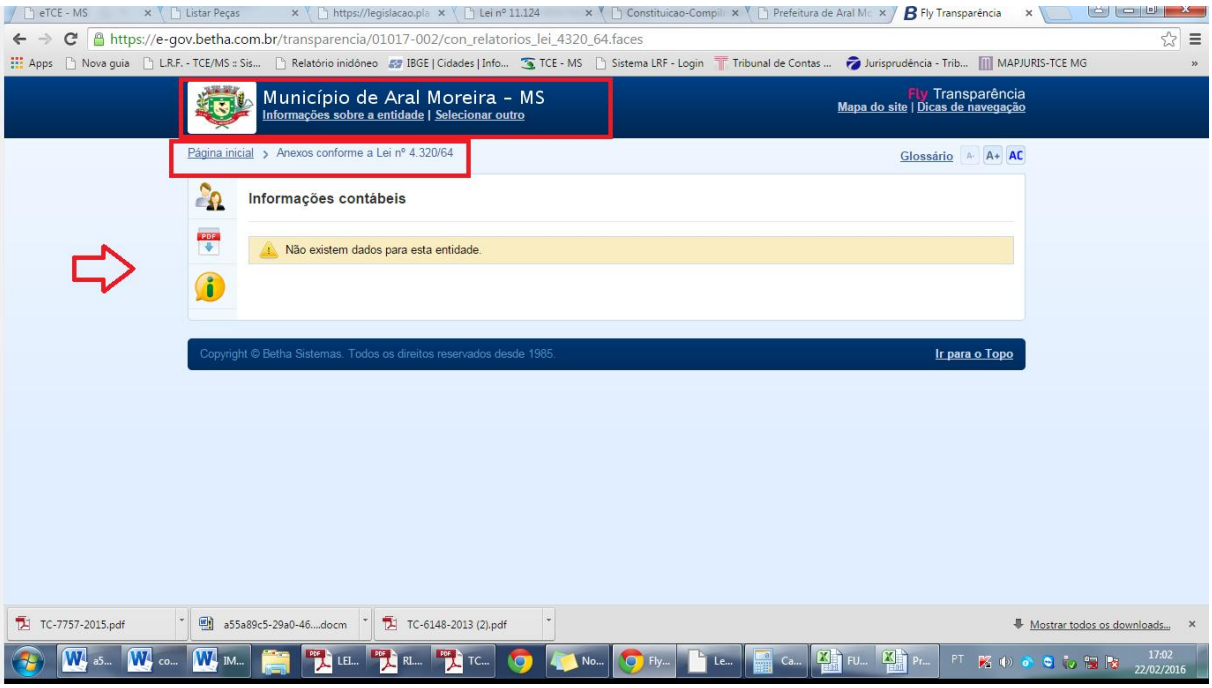
> Art. 48. **São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos[2].**
> 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

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

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, paragrafo 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. (Grifo nosso)

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Aral Moreira (http://www.aralmoreira.ms.gov.br/- acesso em 08/09/2015) constatamos que **não há o portal da transparência** para acompanharmos a execução orçamentária e financeira, portanto não conseguimos obter as informações que deveriam ser disponibilizadas. Vejamos:



Destaco ainda que a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n. 1.133/2008[3] – item 11 – exige não apenas a publicação, mas a divulgação que é mais ampla e que corresponde à:

[3] As Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) aplicáveis ao Setor Público são de observância obrigatória no exercício da profissão contábil, cabendo ao responsável técnico pela elaboração das mesmas orientar os gestores da necessidade de divulgação das Demonstrações Contábeis, publicando-as e divulgando-as na Internet.

> 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**.

No caso em questão temos conduta omissiva passível de punição com multa, atribuída ao Prefeito Municipal de Aral Moreira, Sr.° Edson Luiz de David, no exercício de 2014, por deixar de cumprir o art. 48, caput e inciso II da LRF, não divulgando, em meios de acesso público, todos os balanços, os Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e orçamentos, caracterizando a conduta de falta de transparência nas contas públicas, conforme prevê o art. 42, inciso V.

Destacamos 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 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 (Grifo nosso)

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 e art. 8º da Lei de Acesso à informação.

Sendo assim, opinamos pela fixação de um prazo razoável para que os gestores dêem cumprimento integral ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso a Informação, sob pena de multa (art. 42, inciso V da LO-TCEMS). Com o objetivo de verificar efetividade desta decisão deverá o TCE-MS valer-se acompanhamento (art. 26 da LOTCEMS).

2.5 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.

A Lei Municipal n° 773/2013 (TC/19157/2014, fl.14), autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 343.500,00, vejamos:

Fundo Mun. de Investimento Social – FMIS		246.400,00	246.4000,00
Fundo Mun. de Hab.de Int.Social – FMHIS	343.500,00		343.500,00

Quanto aos créditos adicionais[4], apesar do decreto, não houve modificação no montante autorizado pela LOA (TC/19157/2014, fl. 14), ocorrendo apenas um remanejamento dos créditos, conforme Decreto 208/2013 (fl. 72) e Anexo 11- Lei n. 4320/64 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, fl. 47. No entanto, durante a análise, observamos que não consta nos autos a justificativa para a abertura desses créditos orçamentários precedendo o decreto. O caput do art. 43 da Lei 4320/64 determina que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. 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 jurisprudência das Cortes de Contas têm- se manifestado nesse sentido. É o caso do Tribunal de Contas mineiro que se manifestou nas consultas 876.934 e 742.472, sendo que em ambas ressaltou que não basta previsão na Lei

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

Orçamentária: será indispensável que a autorização, com indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa pela adoção do instituto, se dê 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
> 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 défice 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. (Grifo nosso) (Fonte: http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1743.pdf Acesso em: 02/ fev/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: 02/ fev/2015)

Embora a Lei Orçamentária do exercício de 2014 contenha autorização para abertura de crédito adicional, no limite de até 5% das despesas orçamentárias, não foi possível, neste processo, aferir se tal limite foi observado pelo gestor, uma vez que, nas contas de gestão do fundo, só devem ser enviados os Decretos Orçamentário que alteram o orçamento do fundo sob análise. Vejamos o que determinou a LOA de 2013 – Prefeitura Municipal de Aral Moreira:

Art. 7º – Respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº. 4.320/64, o Poder Executivo fica autorizado abrir créditos suplementares até o valor correspondente a 5% (cinco por cento), das despesas autorizadas na presente Lei, dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com a finalidade de suprir eventuais deficiências, ou incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes no § 1º do art. 43 da Lei nº. 4320/64.

Desta forma, no que tange aos créditos adicionais, esta auditoria pode afirmar o seguinte:

- Existe autorização legislativa para abertura de créditos suplementares, mas não foi possível aferir o cumprimento do limite estabelecido;
- O rito legal de abertura não foi observado em sua totalidade, uma vez que os Decretos de abertura não foram precedidos de exposição de justificativa, conforme determina o art. 43, caput da Lei n. 4.320/64;
- Restaram comprovadas as alterações efetuadas no orçamento do Fundo de Habitação de Interesse Social de Aral Moreira.

Dessa forma, opinamos pela recomendação ao gestor ou a quem

o houver sucedido para que faça as justificativas de abertura de créditos adicionais, conforme a legislação vigente.

2.6 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. 46, o qual evidencia receita orçada de R$ 125.801,00 e realizada na ordem de R$ 58,01.

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), fls. 47, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 343.500,00 e realizada na ordem de R$ 256.574,01.

2.7 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 4.320/1964, bem como as determinações da STN, constantes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

O gestor elaborou e fez publicar as seguintes demonstrações Contábeis:

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls. 26/27;

b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 29;

c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fl. 31;

d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl.33;

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

ORÇAMENTÁRIO	Quadro 1
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	58,01
2 - Despesa Empenhada.	256.574,01
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(256.516,00)**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls. 26/27.

FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	0,00
2 - Receita Orçamentária	58,01
3- Transferência Financeira	256.516,00
4 - Receita Extraorçamentária	0,00
5 – Soma	**256.574,01**
6 - Despesa Orçamentária	256.574,01
7 - Despesa Extraorçamentária	0,00
8 – Soma	**256.574,01**
9 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (5 - 8)	**0,00**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl.29.

Quadro 3 PATRIMONIAL	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	256.574,01
2 - Variações Passivas.	506.574,01
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**(250.000)**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 33.

Quadro 4 RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	**430.000,00**
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	**(250.000,00)**
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**180.000**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior (fl. 63) e atual (fl. 31) e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, (fl. 33).

Também constatamos que o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Aral Moreira não encaminhou, juntamente com as Demonstrações as Notas Explicativas (NE) que são parte integrante das mesmas. Neste sentido destacamos a Resolução CFC nº 1.133/2008, que estabelece Normas Brasileiras de Contabilidade aplicáveis ao Setor Público – NBCT – 16.6 – DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. Vejamos:

> **3. As demonstrações contábeis** das entidades definidas no campo da **Contabilidade Aplicada ao Setor Público são:**
> (a) Balanço Patrimonial;
> (b) Balanço Orçamentário;
> (c) Balanço Financeiro;
> (d) Demonstração das Variações Patrimoniais;
> (e) Demonstração dos Fluxos de Caixa;
> (f) Demonstração do Resultado Econômico. (Excluída pela Resolução CFC n.º 1.437/13)
> (g) Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido; e (Incluída pela Resolução CFC n.º 1.437/13)

> **(h) Notas Explicativas**. (Incluída pela Resolução CFC n.º 1.437/13)
>
> NOTAS EXPLICATIVAS
>
> 39. As notas explicativas **são parte integrante das demonstrações contábeis**.
>
> 40. As informações contidas nas notas explicativas devem ser relevantes, complementares ou suplementares **àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis.**
>
> 41. As notas explicativas incluem os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis, as informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, **legal, física, social e de desempenho e outros eventos não suficientemente evidenciados ou não constantes nas referidas demonstrações.**

Salientamos que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – Parte V – também trata da obrigatoriedade de evidenciação e apresentação das Notas Explicativas (vide item 05.08.00 – páginas 47/51). Portanto, superada a questão da obrigatoriedade de elaborar e publicar as notas explicativas esta auditoria trará um rol de informações que poderiam ter sido evidenciadas em Notas Explicativas e não o foram:

1. Nº da Lei que criou o fundo e data da publicação na imprensa oficial. A Luz desta lei em que artigo há a previsão legal do ordenador de despesas do fundo. Qual a finalidade legal do fundo? Destaco que tal orientação provém do MCASP – item 05.08.02.04 – Outras Informações Constantes de Notas Explicativas (pág.51 – Parte V);
2. O detalhamento das despesas executadas por tipos de créditos (inicial, suplementar, especial e extraordinário), (pág. 313, item 2.5. b - MCASP);
3. NE ao Balanço Financeiro (fl. 29) demonstrando o montante da movimentação financeira (transferência financeira

recebida) relacionado à execução do orçamento do exercício (pág. 313, item 2.5 -MCASP);

4. O Balanço Orçamentário será **complementado por nota explicativa** detalhando as despesas executadas por tipos de créditos (inicial, suplementar, especial e extraordinário). Será informado, ainda**, o montante da movimentação financeira (transferências financeiras recebidas e concedidas) relacionado à execução do orçamento do exercício**, bem como os valores referente a abertura de créditos adicionais e cancelamentos de crédito de forma a evidenciar a diferença entre a dotação inicial e a atualizada (MCASP – 5ª Edição – Volume V – página 10).

Sendo assim, opinamos pela recomendação ao gestor e ao responsável técnico pelas demonstrações contábeis para que atentem à obrigatoriedade de encaminhar a este TCE as Notas Explicativas que são parte integrantes das Demonstrações Contábeis.

2.8 Das inconsistências nas Demonstrações Contábeis

A análise das Demonstrações Contábeis do Fundo de Habitação de Interesse Social (FMHIS) de Aral Moreira (fls. 26/34 e anexos da Lei 4.320/64 – fls. 35/47) extraímos os seguintes dados relativos à execução da despesa e da receita:

	Valor	Demonstrativos Contábeis
Receita Patrimonial	R$ 58,01	BO (fl. 26), BF (fl. 29), DVP (fl. 33), Anexo I (fl. 35), Anexo II (fl. 36)
Outras Despesas Correntes	R$ 58,01	BO (fl. 27), BF (fl. 29), DVP (fl. 33), Anexo I (fl. 35), Anexo II (fl. 36)
Despesas de Capital - Investimentos	R$ 256.516,00	BO (fl. 27), BF (fl. 29), DVP (**não consta**), Anexo I (fl. 35), Anexo II (fl. 36), Natureza Ecônomica (fl. 38), Anexo VI (fl. 39)
Transferências e Delegações Recebidas	R$ 256.516,00	DVP (fl. 33), BF (fl. 29)

Sendo assim, fácil concluir que INGRESSOU nos cofres do FMHIS-ARRAL MOREIRA a quantia de R$ 256.574,01 (R$ 58,01 +R$ 256.516,00) e que SAIU dos cofres públicos a mesma quantia (Despesa de Capital + Outras Despesas Correntes). Tanto é verdade que o Balanço Financeiro do FMHIS-ARAL MOREIRA, no campo SALDO EM ESPECIE DO EXERCÍCIO ATUAL encontra-se zerado (vide fl. 29), fato confirmado pelo extrato bancário inserto à fl. 68.

Ocorre que, a Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP (fl. 33), apresentou resultado patrimonial negativo de R$ 250.000,00. A apuração do déficit patrimonial na DVP deve-se ao registro de "Transferências e Delegações Concedidas – Transferências intragovernamentais" no valor de R$ 506.516,00. Conforme já dissemos, os ingressos financeiros totalizaram R$ 256.574,01 e não havia saldo de disponibilidades do exercício anterior, conforme comprova o Balanço Financeiro e o extrato do exercício anterior. Vejamos:

Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Aral Moreira

Balanço Financeiro
Exercício de 2014 - Anexo 13, da Lei 4.320/64

19/03/2015 14:46

Unidade Gestora :FUNDO MUN. DE HABITACAO INTERESSE SOCIAL

INGRESSOS		DISPÊNDIOS	
ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual	ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual
Receita Orçamentária	**58,01**	**Despesa Orçamentária**	**256.574,01**
Receitas Correntes	58,01	Despesas Correntes	58,01
Receita Patrimonial	58,01	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	58,01
(-)Deduções da Receita	0,00	Despesas de Capital	256.516,00
		INVESTIMENTOS	256.516,00
Receitas de Capital	0,00		
(-)Deduções da Receita	0,00		
Transferências Financeiras Recebidas	**256.516,00**	**Transferências Financeiras Concedidas**	**0,00**
Transferencias Financeiras - FMHIS	256.516,00		
Recebimentos Extra-Orçamentários	**0,00**	**Pagamentos Extra-Orçamentários**	**0,00**
Inscrição de Restos a Pagar Processados	0,00		
Inscrição de Restos a Pagar Não Processados	0,00		
		Pagamento de Restos a Pagar Processados	0,00
		Pagamento de Restos a Pagar Não Processados	0,00
Recebimentos decorrentes de Apropriações de Retenções	0,00	Pagamento Extraorçamentários	0,00
Outros Recebimentos Extraorçamentários	0,00	Outros Pagamentos Extraorçamentários	0,00
Saldo em Espécie do Exercício Anterior	**0,00**	**Saldo em Espécie do Exercício Atual**	**0,00**
Caixa	0,00	Caixa	0,00
Bancos Conta Movimento	0,00	Bancos Conta Movimento	0,00
Bancos Conta Vinculada	0,00	Bancos Conta Vinculada	0,00
Outros Bancos	0,00	Outros Bancos	0,00
TOTAL	256.574,01	TOTAL	256.574,01

EDSON LUIZ DE DAVID
Prefeito Municipal
CPF:286.594.811-00

JOSE FELIX DE SOUZA
Tesoureiro
CPF: 254.494.351-34

NELSON LOPES SICA
Tecnico em Contabilidade
CRC/MS: 3.733

Saldo exercício atual

Saldo exercício Anterior

Fonte: fl. 29 – TC 7715/2015 – FMHIS ARAL MOREIRA – EF 2014

Vejamos também o extrato do exercício anterior, extraído do TC 4936/2014 – FMHIS ARAL MOREIRA exercício financeiro de 2013, fl. 67:

[bb.com.br] Page 1 of 1

Extrato conta corrente

A33R030934180722050
03/01/2014 10:09:24

GOVERNO

Cliente - Conta atual

Agência 1324-2
Conta corrente 9424-2 P M A M FUNDO HABITACAO
Período do extrato 12/2013

Lançamentos

Dt. movimento	Dt. balancete	Histórico	Documento	Valor R$	Saldo
08/11/2013		Saldo Anterior			0,00 C
10/12/2013		+ Transferência on line	661.324.000.004.280	25.000,00 C	
10/12/2013		TED Transf.Eletr.Disponiv	121.001	25.000,00 D	0,00 C
31/12/2013		S A L D O			0,00 C

OBSERVAÇÕES:

Há tarifas pendentes de cobrança. Total em 03/01/2014 R$ 14,80. Sujeito à cobrança quando ocorrer saldo positivo na conta corrente. Procure sua agência.

Central de Atendimento BB
4004 0001 / 0800 729 0001
Para deficientes auditivos
0800 729 0088

Transação efetuada com sucesso por: J5045167 JOSE HELIO DE SOUZA.

Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC 0800 729 0722

Ouvidoria BB 0800 729 5678
Para deficientes auditivos 0800 729 0088

Digitalmente por: CREUZA MELMIK DUQUE - 2/06/2014 12:57:23

Fonte: TC 4936/2014 – fl. 67

Conforme demonstramos, não havia saldo para que o FMHIS-ARAL MOREIRA efetuasse transferências intragovernamentais da ordem de R$ 506.516,00 conforme registrado na DVP. Isso porque, como dito exaustivamente, só ingressaram recursos da ordem de R$ 256.574,01. Vejamos a referida DVP:

Estado de Mato Grosso do Sul
Prefeitura Municipal de Aral Moreira
Unidade Gestora: 0007 - FUNDO MUN. DE HABITACAO INTERE

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS
Exercício de 2014 - Anexo 15, da Lei 4.320/64

Página 1 de 1

VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS			VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS		
ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual	Exercício Anterior	ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual	Exercício Anterior
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS FINANCEIRAS	58,01	0,00	USO DE BENS, SERVIÇOS E CONSUMO DE CAPITAL FIXO	58,01	0,00
REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS E APLICAÇÕES FINANCEIRAS	58,01	0,00	SERVIÇOS	58,01	0,00
TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES RECEBIDAS	256.516,00	0,00	TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES CONCEDIDAS	506.516,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS	256.516,00	0,00	TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS	506.516,00	0,00
SOMA	256.574,01	0,00	SOMA	506.574,01	0,00
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO: -250.000,00					

VARIAÇÕES PATRIMONIAIS QUALITATIVAS (Decorrentes da execução orçamentária)		
ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual	Exercício Anterior
Incorporação do Ativo	256.516,00	0,00
Desincorporação do Passivo	0,00	0,00
Incorporação do Passivo	0,00	0,00
Desincorporação do Ativo	0,00	0,00

EDSON LUIZ DE DAVID
Prefeito Municipal
CPF:286.594.811-00

JOSE HELIO DE SOUZA
Tesoureiro
CPF: 254.494.351-34

NELSON LOPES BICA
Técnico em Contabilidade
CRC/MS: 9.739

Para melhor demonstrar a inconsistência do valor registrado – R$

506.516,00 – trago à baila o conceito de "TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS", extraído do MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO – MCASP – 5ª EDIÇÃO, VOLUME-V, página 27:

> TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS
> Compreende o somatório das **variações patrimoniais diminutivas** com transferências intergovernamentais, transferências **intragovernamentais**, transferências a instituições multigovernamentais, transferências a instituições privadas com ou sem fins lucrativos, transferências a convênios e transferências ao exterior.

Importante destacar que as transferências, classificam-se em transferências correntes e transferências de Capital e que, conforme a Lei Federal n.º 4.320/64 precisam passar por todos os estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento). Vejamos:

> Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.
> § 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a **outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e**, como receita, no orçamento da que as deva receber.
>
> Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: (Vide Decreto-lei nº 1.805, de 1980)
> DESPESAS CORRENTES
> Despesas de Custeio
> **Transferências Correntes**
> DESPESAS DE CAPITAL
> Investimentos
> Inversões Financeiras
> **Transferências de Capital**
> § 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.
> § 2º Classificam-se como **Transferências Correntes** as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.
> § 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;
II - subvenções econômicas, as que se destinem a emprêsas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.
§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de emprêsas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.
§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:
I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
II - aquisição de títulos representativos do capital de emprêsas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;
III - constituição ou aumento do capital de entidades ou emprêsas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.
§ 6º São **Transferências de Capital** as dotações para investimentos ou inversões financeiras que **outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.**

SUBSEÇÃO ÚNICA
Das Transferências Correntes
I) Das Subvenções Sociais
Art. 16. **Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras** a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a êsses objetivos, revelar-se mais econômica.
Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência prèviamente fixados.
Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.
II) Das Subvenções Econômicas
Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das emprêsas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas

> correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.
> Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:
> a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Govêrno, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
> b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.
> Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a emprêsa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.
>
> SUBSEÇÃO SEGUNDA
> **Das Transferências de Capital**
> Art. 21. **A Lei de Orçamento não consignará** auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das emprêsas privadas de fins lucrativos.
> Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às **transferências de capital à conta de fundos especiais** ou dotações sob regime excepcional de aplicação.

Da legislação retromencionada concluo que a concessão de transferência (despesa) necessita de previsão orçamentária, passando, necessariamente, por todas as fases da execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento). Sendo assim, o registro de R$ 506.516,00 como transferência concedida na DVP deveria estar amparado por crédito orçamentário e como tal, registrado no Anexo II (fl. 36) e no Anexo XI – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 47). Vejamos:

Estado de Mato Grosso do Sul — Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada — Folha: Fls.000047

Prefeitura Municipal de Aral Moreira — Exercicio de 2014 - Anexo 11, da Lei 4.320/64

Unidade Gestora: FUNDO MUN. DE HABITACAO INTERESSE SOCIAL

Identificacao Codigos Titulos	Autorizada: Creditos Orcamentarios e Suplementares	Autorizada: Creditos Especiais e Extraordinarios	Autorizada: Total	Realizada	Diferenca
05					
Sec. Obr. Serv. Urb. Ind. Com.	343.500,00	0,00	343.500,00	256.574,01	86.925,99
0502					
FUNDO MUN. DE HABITACAO E INTE	343.500,00	0,00	343.500,00	256.574,01	86.925,99
0502.16					
Habitacao	343.500,00	0,00	343.500,00	256.574,01	86.925,99
0502.16482					
Habitacao Urbana	343.500,00	0,00	343.500,00	256.574,01	86.925,99
0502.164820161					
HABITACAO POPULAR	343.500,00	0,00	343.500,00	256.574,01	86.925,99
0502.16482016I2.013					
MANUTENCAO DAS ATIVIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITACAO	343.500,00	0,00	343.500,00	256.574,01	86.925,99
300000.00.00.00 DESPESAS CORRENTES	38.600,00	0,00	38.600,00	58,01	38.541,99
330000.00.00.00 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	38.600,00	0,00	38.600,00	58,01	38.541,99
339000.00.00.00 Aplicacoes Diretas	38.600,00	0,00	38.600,00	58,01	38.541,99
339030.00.00.00 Material de Consumo	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	1.000,00
339032.00.00.00 MATERIAL, BEM OU SERVICO	35.600,00	0,00	35.600,00	0,00	35.600,00
339036.00.00.00 Outros Servicos de Tercei	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	1.000,00
339039.00.00.00 Outros Servicos de Tercei	1.000,00	0,00	1.000,00	58,01	941,99
400000.00.00.00 DESPESAS DE CAPITAL	304.900,00	0,00	304.900,00	256.516,00	48.384,00
440000.00.00.00 INVESTIMENTOS	304.900,00	0,00	304.900,00	256.516,00	48.384,00
449000.00.00.00 Aplicacoes Diretas	304.900,00	0,00	304.900,00	256.516,00	48.384,00
449051.00.00.00 Obras e Instalacoes	303.900,00	0,00	303.900,00	256.516,00	47.384,00
449061.00.00.00 Aquisicao de Imoveis	1.000,00	0,00	1.000,00	0,00	1.000,00
Total Unidade Orcamentaria.....	343.500,00	0,00	343.500,00	256.574,01	86.925,99
Total Orgao.....	343.500,00	0,00	343.500,00	256.574,01	86.925,99
Total Geral.....	343.500,00	0,00	343.500,00	256.574,01	86.925,99

EDSON LUIZ DE DAVID
Prefeito Municipal
CPF:286.594.811-00

JOSE HELIO DE SOUZA
Tesoureiro
CPF: 254.494.351-34

NELSON LOPES BICA
Tecnico em Contabilidade
CRC/MS: 3.733

Em consulta ao sistema SICOM constatamos que foram emitidos no FMHIS-ARAL MOREIRA os seguintes empenhos:

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUI
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADC

Pesquisa de Empenhos - Ordenado Por Credor

Critérios Usados: **Processo: 00000/00**

Município: ARAL MOREIRA - Órgão: FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE - Data entre: 01/01/2014 e 31/12/2014

Credor	Codificação	Elemento	Nº	Data	CPF/CNPJ
Órgão	Unidade				Valor Anulado
Especificação					Valor Empenho
ASSOC.DE APOIO A HABTACIONAL POP.E REF.URB.DE MS	08.05.16.482.0161.2.013	4.4.90.51.00	1	02/01/2014	07094407000174
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL 5 - FUNDO MUN. DE HABITAÇÃO E INTER. SOCIAL					0,00
IMPORTANCAI EMPENHADA COM RESTANTE DO CONVENIO Nº002/2013, P/ATENDER DESPESAS COM APORTE DE RECURSOS FINANCEIROS PROVENIENTE DE CONTRAPARTIDA PARA CONSTRUÇAO DE 250(DUZENTOS E CINQUENTA) UNIDADE HA					250.000,00
				Saldo do Empenho:	250.000,00
BANCO DO BRASIL S/A	08.05.16.482.0161.2.013	3.3.90.39.81	3	22/10/2014	00000000226670
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL 5 - FUNDO MUN. DE HABITAÇÃO E INTER. SOCIAL					0,00
IMPORTANCIA EMPENHADA PARA ATENDER DESPESAS COM RETENÇOES DE TARIFAS BANCARIAS DEVIDO AO BANCO DO BRASIL S/A.					58,01
				Saldo do Empenho:	58,01
COOPERATIVA DE HABITAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIA	08.05.16.482.0161.2.013	4.4.90.51.00	2	18/06/2014	13280464000140
FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL 5 - FUNDO MUN. DE HABITAÇÃO E INTER. SOCIAL					0,00
IMPORTANCIA EMPENHADA PARA ATENDER DESPESAS COM REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS P/SUBSIDIAR OS PRODUTORES RURAIS DE BAIXA RENDA, PARA ATENDIMENTO DE 09(NOVE)FAMILIAS DE AGRICULTORES DA AGRICULTURA FA					6.516,00
				Saldo do Empenho:	6.516,00
				Total Geral do Empenho:	256.574,01
				Anulado Mês:	0,00
				Total Geral:	256.574,01

Portanto, há erro de escrituração na DVP de fl. 33, pela contabilização de R$ 250.000,00 de transferência concedida sem amparo na documentação dos autos, nem na lista de empenhos do SICOM. Vejamos a demonstração da diferença:

DEMONSTRAÇÃO DA DIFERENÇA		
(A)	Transferências Concedidas - DVP - fl. 33	R$ 506.516,00
	Empenho 01/2014	R$ 250.000,00
	Empenho 03/2014	R$ 6.516,00
(B)	**TOTAL EMPENHADO**	**R$ 256.516,00**
C = B - A	**DIFERENÇA: DVP X EMPENHOS**	**-R$ 250.000,00**

Fonte: Lista empenhos SICOM x DVP (fl. 33)

Importante destacar que a DVP é a demonstração responsável por apurar o resultado patrimonial. Portanto o resultado patrimonial apurado – Déficit de R$ 250.000,00 não encontra amparo na documentação acostada

aos autos. E tal erro, reflete-se, por consequência, no Balanço Patrimonial de fl. 31, no campo "Apuração do Resultado do Exercício". Assim, restou comprovada a escrituração das contas públicas de forma ou modo irregular, razão pela qual opinamos pela aplicação de multa, em face do ato infracional previsto no art. 42, VIII da LO/TCE/MS, que assim dispõe:

> 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:
>
> **VIII - a escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular;**

Além disso, demonstrada a inexatidão dos demonstrativos contábeis e a prática da infração de escrituração das contas públicas de modo irregular, fica vedada a regularidade destas contas de gestão, conforme disposto no art. 59, incisos II e III da LO/TCE/MS:

> Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:
>
> I - **regulares**, **quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis** e a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
>
> II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade de natureza meramente formal, assim consideradas as condutas não compreendidas nas disposições do inciso III;
>
> III - **irregulares**, quando for **comprovada a prática de infração, nos termos do disposto no art. 42.**

2.9 Da Análise Qualitativa das Despesas do Fundo

De acordo com o Anexo 02 (vide fls. 36/38) a totalidade das despesas do Fundo foi aplicada em despesas correntes e despesas de capital, sendo que o total da despesa empenhada pelo fundo (R$ 256.574,01) está distribuído nas seguintes natureza de despesa:

- 99,97% - Obras e Instalações

- 0,02% - Outros serviços de terceiros – P. Jurídica

Vejamos o demonstrativo em questão:

Estado de Mato Grosso do Sul — Natureza da Despesa Segundo as Categorias Economicas — Fls.000038 Folha:
Prefeitura Municipal de Aral Moreira — Exercicio de 2014 - Despesa Liquidada

Unidade Gestora.....: FUNDO MUN. DE HABITAÇAO INTERESSE SOCIAL
Orgao.....: 05 Sec. Obr. Serv. Urb. Ind. Com. Meio Amb.
Unidade Orcamentaria: 05.02 FUNDO MUN. DE HABITACAO E INTER. SOCIAL

Codigo	Especificacao	Desdobramento	Grupo de Natureza da Despesa	Natureza da Despesa
3.0.00.00.00.0000	DESPESAS CORRENTES			58,01
3.3.00.00.00.0000	OUTRAS DESPESAS CORRENTES			58,01
3.3.90.00.00.0000	Aplicacoes Diretas		58,01	
3.3.90.30.00.0000	Material de Consumo	0,00		
3.3.90.32.00.0000	MATERIAL, BEM OU SERVICO P/DIST.GRATUITA	0,00		
3.3.90.36.00.0000	Outros Servicos de Terceiros -P.Fisica	0,00		
3.3.90.39.00.0000	Outros Servicos de Terceiros -P.Juridica	58,01		
4.0.00.00.00.0000	DESPESAS DE CAPITAL			256.516,00
4.4.00.00.00.0000	INVESTIMENTOS			256.516,00
4.4.90.00.00.0000	Aplicacoes Diretas		256.516,00	
4.4.90.51.00.0000	Obras e Instalacoes	256.516,00		
4.4.90.61.00.0000	Aquisicao de Imoveis	0,00		
	Total da Unidade Orcamentaria			256.574,01
	Total do Orgao			256.574,01
	Total Geral			256.574,01

Ao analisarmos os arquivos do SICOM (relação de empenhos – vide anexo I) constatamos que, conforme informado no SICOM, as despesas referem-se ao repasse dos recursos financeiros para subsidiar os produtores rurais de baixa renda (09 famílias) e com a construção de 250 unidades habitacionais. Considerando que compete aos Tribunais de Contas a análise da legitimidade da despesa e considerando que é dever do gestor provar a aplicação adequada dos recursos públicos, opinamos pela orientação ao gestor para que mantenha em boa ordem e guarda (sem prazo prescricional[5]) os documentos que comprovem:

[5] Fundamento da imprescritibilidade – CF/88 – art. 37, §5º

- Os beneficiários dos recursos financeiros claramente identificados – Nome completo, CPF, RG, Endereço;
- O critério de escolha dos beneficiários (renda per capita, por exemplo) e o embasamento legal;
- Recibo de entrega dos recursos;

Neste sentido, destacamos um trecho da decisão exarada em sede de recurso de revisão, no processo TC nº 04269/10, do TCE/PB na qual foi mantida a condenação do gestor que aplicou recursos em material de distribuição gratuita sem a devida comprovação de distribuição. Vejamos:

> DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO
> Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 04269/10, que tratam de recurso de revisão interposto pelo Prefeito do Município de Lagoa Seca, Sr. Edvardo Herculano de Lima, contra o Parecer PPL TC 197/2008 e o Acórdão APL TC 999-A/2008, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, **por unanimidade de votos**, com declaração de impedimento do conselheiro André Carlo Torres Pontes, na sessão realizada nesta data, em, preliminar, conhecer o Recurso de Revisão interposto, em razão da tempestividade e legitimidade do recorrente e se enquadrar na hipótese do inciso I do art. 35 da LOTCE-PB, e, no mérito, conceder-lhe provimento parcial, apenas para reduzir o débito imputado de R$ 679.923,90 para R$ 193.916,16, **sendo R$ 190.166,16 referente à pagamentos feitos à OSCIP CENEAGE, para aquisição de material (gêneros TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO PROCESSO TC Nº 04269/10 gmbc 5 alimentícios e de higiene) para distribuição gratuita, sem a devida comprovação de sua distribuição**; e R$ 3.750,00 alusivo ao pagamento feito à Srª Verônica Barros Xavier, por serviço de aluguel de trator para corte de terra, cujos recibos apresentados se encontravam com datas adulteradas; mantendo-se as demais decisões do Parecer PL TC 197/2008 e Acórdão APL TC 999-A/2008, quanto à multa aplicada de R$ 2.805,10, atendimento parcial às exigências da LRF, e recomendações.
> Publique-se. TC - Plenário Ministro João Agripino.
> João Pessoa, 07 de agosto de 2013.

2.10 Das Irregularidades apontadas.

Da análise dos autos constatamos as seguintes irregularidades:

- O gestor não instruiu a prestação de contas com a totalidade dos documentos exigidos (item 2.2 e 2.3 deste parecer), dessa forma está sujeito a aplicação da multa prevista no art. 42, inciso II da LO-TCE/MS;
- O gestor incorreu no ato infracional de escrituração das contas públicas de modo irregular (item 2.8 deste parecer), elaborando sua Demonstração das Variações Patrimoniais em desacordo com as disposições legais (Lei Federal n.º 4.320/64) e regulamentares (MCASP/STN), irregularidade que pela via reflexa atinge o Balanço Patrimonial pela apuração do resultado patrimonial e do ativo real líquido.

As irregularidades acima listadas vedam a regularidade das contas conforme preceitua o art. 59, inciso III da LO/TCE/MS.

2.11 Avaliação de legitimidade e economicidade.

Não constam dos autos elementos suficientes para avaliar a legitimidade e economicidade dos atos de gestão praticados no decorrer do exercício financeiro. Por esta razão ressalvamos qualquer ação futura deste tribunal neste sentido, especialmente, aquelas realizadas pelos instrumentos de fiscalização previstos no art. 26 da LO/TCE/MS.

2.12 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 n. 160/2012.

3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opinamos pela:

a) **Pela irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito no art. 42, inciso II e VIII; e no art. 59, III da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 (LO-TCEMS);

b) Pela aplicação da **multa prevista no art. 42, inciso II da LO/TCE/MS,** em face da omissão parcial no dever de prestar contas, em face da ausência de parecer do Controle Social, cumulada com a multa prevista no art.46 pela ausência de remessa deste documento, conforme itens 2.2 e 2.3 desse Parecer);

c) Pela aplicação da **multa prevista no art. 42, inciso VIII da LO/TCE/MS,** em face da escrituração das contas públicas de modo irregular, conforme item 2.8 desse Parecer);

d) Fixação de prazo para que o gestores dÊem cumprimento ao art. 48 da LRF, a Resolução n.º 1.133/2008 do CFC e à Lei de Acesso à Informação, sob pena de multa (art. 42, inciso V), com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme item 2.4 deste parecer;

e) Instauração de procedimento de Inspeção (Art. 29 – LO-TCEMS) com objetivo de verificar a atuação do Conselho

Municipal de Habitação de Interesse Social de Aral Moreira, tendo em vista a ausência de remessa do parecer. Alternativamente, pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual a quem compete defender os interesses sociais indisponíveis, prerrogativa prevista no art. 31 da Lei n. 8742/93;

f) Recomendação ao gestor ou a quem o houver sucedido para que observe o art. 43 da Lei 4.320/64, quanto à exposição justificativa de abertura de créditos adicionais, conforme item 2.4 deste Parecer.

É o parecer.

Campo Grande, 24 de fevereiro de 2016.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

MAS

PROCESSO TC/MS	:	**TC/7757/2015**
PROTOCOLO	:	**1593303**
ÓRGÃO	:	**FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE ARAL MOREIRA**
RESPONSÁVEL	:	**EDSON LUIZ DE DAVID**
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	**PREFEITO MUNICIPAL**
ASSUNTO DO PROCESSO	:	**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO**
RELATOR	:	**OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Ao Ministério Público de Contas,

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

Campo Grande, 24 de fevereiro de 2016.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

CONSELHEIRA SUBSTITUTA