PARECER PAR - GACS PSS - 17889/2015

PROCESSO TC/MS	:	**TC/5384/2012**
PROTOCOLO	:	**1413657**
ÓRGÃO	:	**CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA**
RESPONSÁVEL	:	**LETIZIA MARIA GOUVEA PINHEIRO MURANO**
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	**PRESIDENTE DA CÂMARA**
ASSUNTO DO PROCESSO	:	**CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DE 2012**
RELATOR	:	**MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. IRREGULAR. AUSÊNCIA DE CONTROLE INTERNO. ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS DE MODO IRREGULAR. INFRAÇÃO A NORMA LEGAL.

I – Controle Interno não instituído pelo Poder Legislativo municipal. Afronta aos artigos 74 e 31 da CF/88 e 24 da CE. Fixação de prazo para cumprimento da lei, sob pena de multa

II – II - Infração à norma legal - art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS – Escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular.

1. RELATÓRIO

Trata o presente processo das contas anuais de gestão da CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA – MS, relativas ao **exercício de 2012**, sob a responsabilidade da gestora **Letizia Maria Gouvea Pinheiro Murano**. O presente parecer foi emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS (LOTCE/MS).

É fundamental que façamos uma cronologia dos eventos ocorridos nos presentes autos, a fim de garantir uma melhor compreensão do processo ora sob análise.

Após o envio da documentação, constante das folhas 2/68, a 6ª Inspetoria emitiu às fls 69/74 a Análise 6ICE-3411/2013, opinando pela notificação da presidente do Legislativo, Sra Letizia Maria Gouvea Pinheiro Murano, a fim de que a gestora pudesse apresentar justificativas e documentos faltantes, conforme determina a IN/TCE-MS nº 35/2011. Vejamos o relatório:

> Analisando a Prestação de Contas, solicitamos o encaminhamento de cópia dos documentos, bem como, esclarecimentos dos itens relacionados a seguir:
>
> 1 – Certificado de Regularidade do Contador da Câmara Municipal de Bela Vista/MS junto ao CRC.
> 2 – Ato Legal que criou o Sistema de Controle Interno da Câmara Municipal de Bela Vista/MS e ainda, o Ato Legal que nomeou o controlador interno.
> 3 – Correção do Anexo 11 – Comparativo da Despesa Fixada com a Realizada do exercício de 2012 da Câmara Municipal quanto as Suplementações ocorrida no exercício.
> 4 – O Anexo 11 – Comparativo da Despesa enviado, consta como sendo do exercício de 2011, entretanto o exercício em análise é o de 2012, devendo ser enviado o Anexo 11, do exercício de 2012, para que possamos dar continuidade em nossa análise.
> 5 – O Anexo 14 – Balanço Patrimonial do exercício anterior (2011), esta ilegível, devendo ser enviado nova peça.
> 6 – Despesa realizada fora do que preceitua o Artigo 29-A da Constituição Federal

O Gabinete da Conselheira Relatora expediu notificação à presidência da Câmara de Bela Vista, INT – 992/2013 e INT – 993/2013, fls. 76/77, em 26 de junho de 2013, recebendo como resposta o Ofício CM/nº 254/2013, fls 83/106, nos seguintes termos:

CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

OFÍCIO CM/Nº 254/2013 **Bela Vista – MS, 31 de Julho de 2013.**

Exmo Srª.
MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO
DD. Conselheira Relatora - 6ª Inspetoria – TC/MS
Parque dos Poderes – Bl. 29 – Campo Grande – MS.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO 2012
PERÍODO: Janeiro a Dezembro de 2012
Protocolo: 1413657
Processo TC/MS-5384/2013 – Termo de Intimação Int – 993/2013.

Excelentíssima Senhora:

A **CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA**, com sede à Rua Coronel Dias nº 594, centro, Bela Vista – MS, inscrita no CGC/MF sob nº 15.380.447/0001-00, representada neste ato pela sua Ex-Presidente **LETIZIA MARIA GOUVEA PINHEIRO MURANO,** brasileira, viúva, professora, inscrita no CPF/MF sob nº 700.020.451-68, vem mui respeitosamente em atendimento ao Oficio de Notificação Nº 993/2013 de 17/06/2013, enviar apensado ao presente cópia dos documentos ali elencados, bem como prestar esclarecimentos quanto à divergências apontadas, como segue:

VIII – RELATÓRIO

1 – Anexo Certificado de Regularidade do Contador da Câmara Municipal de Bela / MS junto ao CRC.

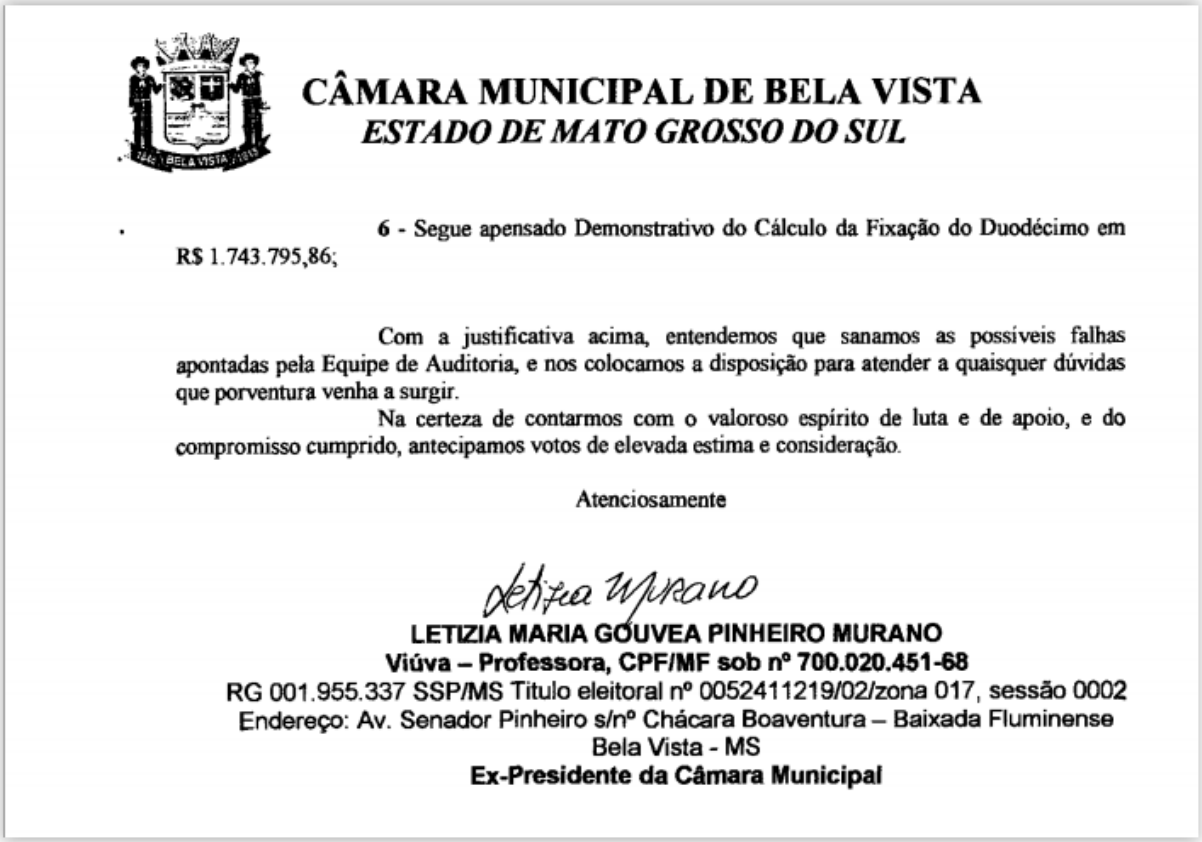
2 - Conforme informamos em ato diligenciado, estamos preparando para implantação ainda neste semestre, até mesmo porque temos poucos funcionários, ou seja, 06 (seis) funcionários efetivos e (0) zero contratado;

3 – Acreditamos ter ocorrido lançamento em duplicidade no executivo, haja vista que nossa execução orçamentaria encerrou exata no final do exercício, desta forma pode ser que o executivo tenha lançado equivocadamente o vlr de R$ 162.908,58, até mesmo porque somando-se nossa suplementação de janeiro/2012 de R$ 139.898,64 e junho/2012 de R$ 23.009,94 equivale-se ao resultado em lide.

4 – Segue o Anexo 11 – Comparativo da Despesa do exercício em análise de 2012.

5 – Segue o Anexo 14 – Balanço Patrimonial de exercício anterior (2011), de forma legível.

almente por: CREUZA MELMIK DUQUE - 30/08/2013 15:32:41



CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

6 - Segue apensado Demonstrativo do Cálculo da Fixação do Duodécimo em R$ 1.743.795,86;

Com a justificativa acima, entendemos que sanamos as possíveis falhas apontadas pela Equipe de Auditoria, e nos colocamos a disposição para atender a quaisquer dúvidas que porventura venha a surgir.

Na certeza de contarmos com o valoroso espírito de luta e de apoio, e do compromisso cumprido, antecipamos votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente

Letizia Murano

LETIZIA MARIA GOUVEA PINHEIRO MURANO
Viúva – Professora, CPF/MF sob nº 700.020.451-68
RG 001.955.337 SSP/MS Titulo eleitoral nº 0052411219/02/zona 017, sessão 0002
Endereço: Av. Senador Pinheiro s/nº Chácara Boaventura – Baixada Fluminense
Bela Vista - MS
Ex-Presidente da Câmara Municipal

Fonte: Ofício CM/nº 254/2013, fls 83/106

Por meio da ANC-6ICE-2622/2014, fls 122/129, a 6ª Inspetoria opinou pela **não aprovação das contas**, alegando que as irregularidades não foram sanadas pelas Respostas às notificações Ofício CM/N 255/2013, assinada pelo atual presidente do legislativo, Sr. Antônio Flávio Barbosa Cabral, e Ofício 254/2013, redigido pela ex-presidente, Sra. Letizia Maria Gouvêa Pinheiro Murano. Vejamos a conclusão da Análise:

> Em face do exposto somos de opinião que a Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Bela vista/MS/MS, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade da Srª Letizia Maria Gouvea Murano, não se encontra em condições de ser aprovada nesta Corte de Contas, pelos seguintes motivos:
>
> **a) Ausência de criação do Controle Interno;**

b) Inconsistência entre as Suplementações Orçamentarias e o Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo XI

O Corpo Especial, por meio do parecer PAR AUDITORIA – 4714/2014 se manifestou no sentido da **Aprovação das Contas com Ressalva**, pois, embora o Anexo 11 não tenha registrado com exatidão as alterações realizadas no Orçamento da Câmara, o gasto total do legislativo respeitou o limite constitucional constante no Inciso II, do art. 167 da Constituição Federal. Ainda, segundo o parecer, a inexistência do Controle Interno, não causa dano ao erário. Vejamos:

III – CONCLUSÃO

8 – Diante do exposto neste Parecer e considerando tudo que consta dos autos do processo ficou constatado que a Prestação de Contas Anuais de Gestão em pauta, foi elaborada de acordo com a vigente ordem constitucional e legal, demais legislações pertinentes e das normas gerais de auditoria aplicadas à administração pública, com ressalva aos fatos expostos nos subitens 6.1 e 6.2 do item 6 e no subitem 7.3.2.1 do item 7 da PARTE II EXAME DE AUDITORIA.

8.1 – Destarte, esta Auditoria considerando o disposto no inciso III do art. 14 da LCE nº 160, de 02.01.2012 e no art. 1º da Portaria TC/MS nº 2, de 08.03.2012, conclusivamente, opina:
8.2 – Que o Tribunal Pleno com fundamento no que dispõe inciso II do art. 21 c/c o inciso II do art. 59 ambos da LCE nº 160/2012, de 02.01.2012, julgue e considere **REGULARES COM RESSALVA** a PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO da CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA – MS, inerente ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Gestora, LETIZIA MARIA GOUVEA MURANO, com a devida recomendação exposta, a seguir:

8.3 – Recomendar a Mesa Diretora da Câmara Municipal que

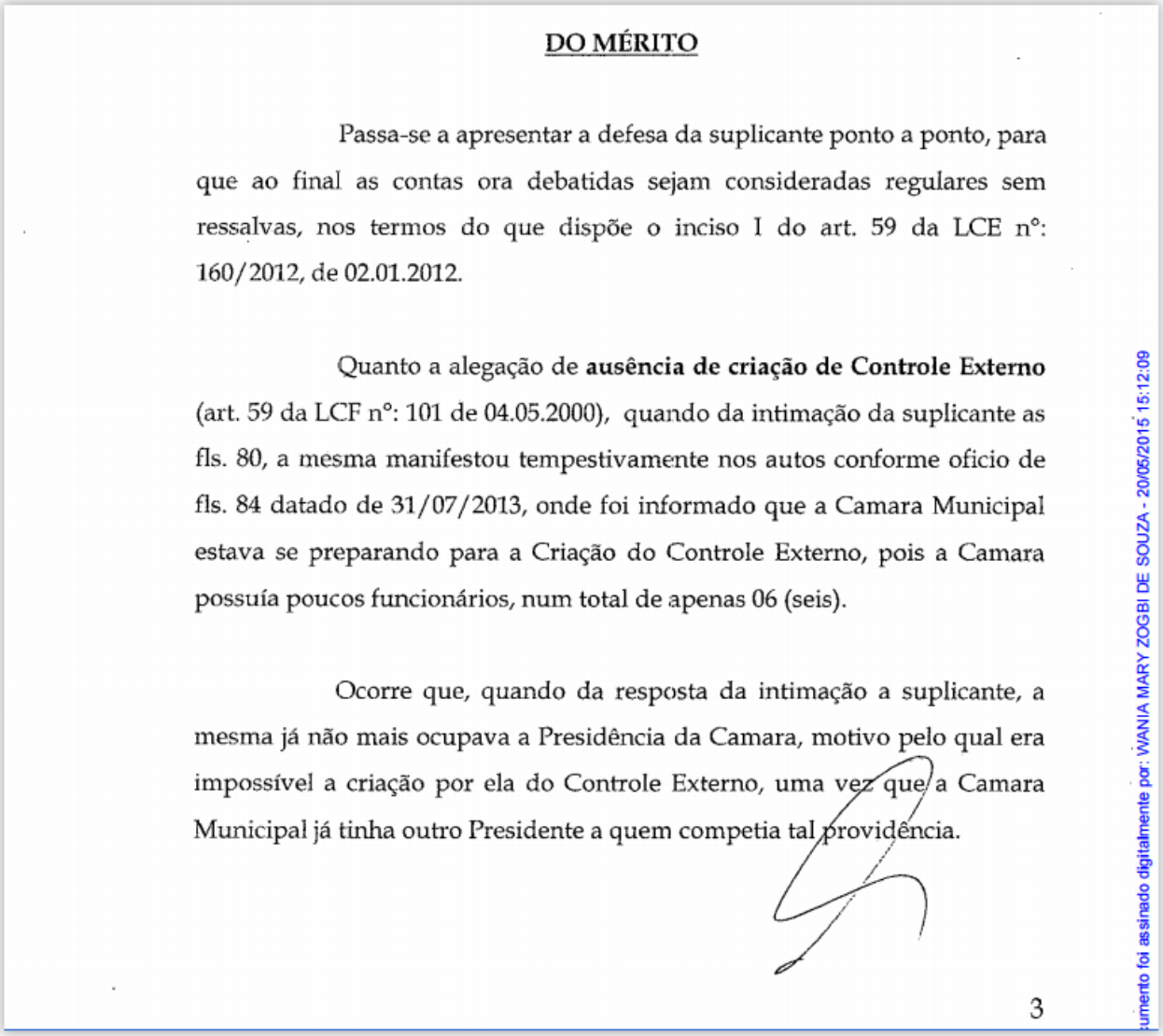
> observe o disposto no caput do art. 59, da LCF nº 101, de 04.05.2000, visando instituir o Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo, por ser o mesmo de suma importância para transparência e fiscalização do cumprimento das normas da vigente ordem constitucional e infraconstitucional, bem como atender as disposições da Instrução Normativa nº 35, de 14.12.2011.
>
> PAR AUDITORIA – 4714/2014, fls. 132/147.

O Ministério Público de Contas, acompanhando o entendimento da Auditoria, opinou pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS,** manifestando-se nos seguintes termos:

> Em face do exposto, este Ministério Público de Contas acolhe a proposição do corpo técnico e da Auditoria, nos termos do artigo 11, inciso III, da Lei Complementar n. 148/10, e se manifesta no sentido de que a egrégia Corte de Contas adote, nestes autos, o seguinte:
>
> I – pelo julgamento da prestação de contas da CAMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA, exercício de 2012, sob a responsabilidade do Ordenador de Despesa Sr. JAIR BISPO EVANGELISTA, como CONTAS REGULARES COM RESSALVA, com fulcro no inciso II do art. 21 c/c o inciso II do art. 59 ambos da LCE nº 160, de 02.01.2012;
>
> II – pela determinação para que a Mesa Diretora da Câmara Municipal que observe o disposto no caput do art. 59, da LCF nº 101, de 04.05.2000, visando instituir o Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo, por ser o mesmo de suma importância para transparência e fiscalização do cumprimento das normas da vigente ordem constitucional e infraconstitucional, bem como atender as disposições da Instrução Normativa nº 35, de 14.12.2011.;
>
> III - pela comunicação do resultado do julgamento aos

interessados, na forma regimental. (PAR-MPC –GAB. 5 DR.TMV/SUBSTITUTO – 14037/2014, fls. 149/152)

Em atendimento ao princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, foi expedida nova intimação de nº 3382/2015, em nome de Letizia Maria Gouvea Pinheiro Murano. Consta das fls. 165/172 a resposta da ex-presidente, por intermédio de advogado constituído nos autos. Sobre as irregularidades, a gestora se manifestou nos seguintes termos:



DO MÉRITO

Passa-se a apresentar a defesa da suplicante ponto a ponto, para que ao final as contas ora debatidas sejam consideradas regulares sem ressalvas, nos termos do que dispõe o inciso I do art. 59 da LCE nº: 160/2012, de 02.01.2012.

Quanto a alegação de **ausência de criação de Controle Externo** (art. 59 da LCF nº: 101 de 04.05.2000), quando da intimação da suplicante as fls. 80, a mesma manifestou tempestivamente nos autos conforme ofício de fls. 84 datado de 31/07/2013, onde foi informado que a Camara Municipal estava se preparando para a Criação do Controle Externo, pois a Camara possuía poucos funcionários, num total de apenas 06 (seis).

Ocorre que, quando da resposta da intimação a suplicante, a mesma já não mais ocupava a Presidência da Camara, motivo pelo qual era impossível a criação por ela do Controle Externo, uma vez que a Camara Municipal já tinha outro Presidente a quem competia tal providência.

3

umento foi assinado digitalmente por: WANIA MARY ZOGBI DE SOUZA - 20/05/2015 15:12:09

Importante frisar, que a ausência de criação do Controle Externo, não causou nenhum dano ao erário, motivo pelo qual requer neste ponto, sejam consideradas regulares sem ressalva a prestação de contas Anuais da gestão desta suplicante, inerente ao ano de 2012, nos termos do inciso I do art. 59 da LCE n°: 160/2012, de 02.01.2012.

No que diz respeito a supostas **Inconsistências entre as Suplementações Orçamentárias e o Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo XI,** tais fatos também não causaram nenhum dano ao erário.

Conforme parecer do Auditor deste Tribunal as fls. 135 dos autos, não houve nenhuma irregularidade nas contas da gestão da suplicante, pois levando em consideração que o total da despesa empenhada no exercício de R$1.675.117,38 está dentro do limite autorizado de R$1.815.016,02, ficando portanto, provado, neste caso, que não houve infringência do inciso II do art. 167 da CF.

Ainda, a suplicante as fls. 86 requereu a juntada do comparativo da despesa do exercício em análise de 2012, Balança Patrimonial do exercício anterior (2011) e Demonstrativo de Cálculo da Fixação do Duodécimo em R$1.743,795,86, atendendo inteiramente a solicitação realizada por este Tribunal.

GBI DE SOUZA - 20/05/2015 15:12:09

Fonte: Fls. 165/172

Após as manifestações, a 6ª Inspetoria de Controle Externo, em nova Análise (6ICE- 10952/2015), manteve a opinião pela **não aprovação das contas**.

> Em face do exposto somos de opinião que a Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Bela vista/MS/MS, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do Srª. Letízia Maria Gouvêa Pinheiro Murano, não se encontra em condições de ser aprovada nesta Corte de Contas, vistos que os

itens, 2 e 3, permanecem inalterados, conforme acima demonstrado.

É o relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DO ESCOPO DA ANÁLISE

Já consta dos autos o parecer PAR-AUDITORIA – 4714/2014 (fls. 132/147), restando suprida a determinação processual que estabelece a obrigatoriedade de parecer conclusivo da Auditoria sobre as contas de gestão.

Assim, considerando o despacho fl. 173, esta auditoria limitar-se-á analisar os seguintes documentos, com objetivo de esclarecer os pontos controversos:

- PAR-AUDITORIA – 4714/2014 (fls. 132-147)
- PAR-MPC – GAB.5 DR.TMV/SUBSTITUTO – 14037/2014 (fls149/152)
- Resposta à Notificação (fls. 167/172);
- Relatório da 6ª ICE – ANC-6ICE-10952/2015 (fls. 174/182);

Portanto, esta auditoria deixa claro que **não** efetuou nova análise de dados (documentos, demonstrativos contábeis, cálculo, etc) e que as opiniões constantes deste parecer, fundamentaram-se exclusivamente nos documentos acima mencionados.

2.2 DOS PONTOS CONTROVERSOS

O primeiro ponto a destacar é a **ausência do Controle Interno** na Câmara Municipal de Bela Vista. Lembramos que 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, à transparência e à redução de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção.

No caso em tela, a presidente da Câmara Municipal de Bela Vista, **Letizia Maria Gouveia Pinheiro Murano**, deixou de encaminhar o parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno. Em resposta à intimação nº 992/2013, fl. 77, a gestora informou por meio do Ofício CM/Nº 254/2013, fls 86/87, que o legislativo preparava-se para implantar Controle Interno, no entanto, enfrentava déficit de pessoal, já que a Câmara possuía à época apenas 06 (seis) funcionários.

Nestas circunstâncias, a 6ª Inspetoria entendeu que a gestora, por não instituir o controle interno, descumpriu o art. 74 da Constituição Federal e ainda:

Manifestação Técnica: - Centrado exclusivamente na inobservância no requerido no questionamento, em destaque no que tange o mandamento estabelecido pela Carta Magna fixado no Artigo 74 seus Incisos e Parágrafos, ratificamos nosso entendimento inicial conforme segue:

O Sistema de Controle Interno é uma das atribuições impostas pela Constituição Federal de 1988 à Administração Pública, tendo como função primordial o controle. Sua importância é incontestável em qualquer organização, principalmente nas instituições públicas, face ao volume e movimentação de recursos provenientes de impostos cobrados da população, bem como das dúvidas existentes nos segmentos da sociedade brasileira quanto à fidedignidade e honradez na aplicação desses recursos.

Nas organizações públicas, todos os que guardam e administram bens ou rendas têm o dever de prestar contas sobre essa responsabilidade. Forte é, portanto, a necessidade de instrumentos de controle para aferir a correta utilização dessa responsabilidade, analisada por unidade administrativa de governo, programas e ações de governo, bem como pelos seus gerentes.

Organizar um sistema significa organizar o funcionamento dos processos inerentes à gestão pública de forma a evitar erros, fraudes e desperdícios. Mais do que uma necessidade, o controle sobre as prestações de contas na Administração Pública é um dever.

A justificativa não procede, visto que não foram encaminhados documentos referentes ao Ato Legal que criou a Controladoria, bem como a nomeação do Controlador interno e Parecer Técnico Conclusivo, emitido pelo Controle Interno, contrariando o que determina a IN/TC/MS/Nº35/11.

RREA DE SOUZA - 19/06/2015 14:52:05

Fonte: ANA – 6ICE-10952/2015

Assim, nos casos de ausência de Controle Interno, essa auditoria tem

entendido em seus diversos pareceres que os gestores por não cumprirem essa determinação legal e constitucional violam os seguintes dispositivos:

a) CF/88 – art. 74;
b) CF/88 – art. 31;
c) Constituição do Estado de MS – art. 24;
d) Lei n. 4320/64 – art. 75 a 77;
e) LRF – art. 54 e 59;
f) Resolução n. 1.135/2008 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Sendo assim, por violar **a prescrição estabelecida nos artigos 74 e 31 da CF/88 e combinado com o art. 24 da Constituição estadual e demais disposições legais (LRF e Lei 4.320/64) e regulamentares (resolução do CFC)** os gestores praticam ato infracional previsto **no art. 42 caput da LO/TCE/MS**, ou seja, infringem os dispositivos constitucionais, legais (LRF) e regulamentares (Resoluções do CFC) **que determinam a obrigatoriedade de instituir e manter, em pleno funcionamento, o controle interno**. Ressaltamos ainda que o que caracteriza infração, de acordo com a LO/TCE/MS, **é violar prescrição constitucional, legal ou regulamentar que disciplinem a prática de ato sujeito ao controle externo.** Os incisos do art. 42 da LO-TCE/MS abarcam, portanto, rol exemplificativo, o que fica claro pelo uso da expressão: "tais como". Sendo assim, tendo o gestor violado dispositivo constitucional, legal e regulamentar fica sujeito à multa pela conduta infracional prevista no caput do art. 42, caput da LO/TCE/MS.

Embora a multa retromencionada seja perfeitamente aplicável ao caso da Câmara Municipal de Bela Vista e tendo em vista o caráter pedagógico que indiscutivelmente é parte do rol de competências desta corte de contas, **deixamos de propor a multa correspondente para propor a medida pedagógica de Fixação de prazo ao exato cumprimento da lei**.

Desta forma, antes de impor a sanção pela violação aos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares antes mencionados, é poder-dever deste

TCE/MS fixar um prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei. É o que se extrai dos seguintes dispositivos constitucionais e regulamentares:

> **CF/88**:
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade **adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade**;
>
> **CE/MS/1989**:
> 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;
>
> **LO/TCE/MS:**
> 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

Este tem sido o posicionamento dos TCE's quando constatada a ilegalidade. Vejamos a seguinte jurisprudência do TCE/MG, proferida no processo n. 641059, do qual lavrou-se a seguinte ementa:

> Ementa: Prestação de Contas de gestor de Câmara Municipal – Recebimento a maior de remuneração pelo Presidente da Câmara – Contrariedade do art. 29, VI, da CR com a redação da EC n. 1 de 31.03.92 – Impõe-se a restituição ao erário – Restos a Pagar – Não considerado o apontamento do órgão técnico por se tratar do mesmo exercício da entrada em vigor da LRF (LC 101/2000) – Despesa com serviços de terceiros – Não alcance do exercício de 2000 pela LC N. 101/2000 – Prejudicada a análise do apontamento – **Controle Interno – Não-apresentação do relatório – Inobservância de exigência constitucional (art. 74 da CR) e dos arts.76 a 80 da Lei 4.320/64 e arts. 63 a 66 da LC 33/94 – Fixação de prazo para implantação do sistema de controle interno** – Notificação ao atual gestor – Irregularidade das contas.
> Fonte: http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivoTRE/134955 - acesso em 15/09/2015

Desta forma, em que pesem as considerações já feitas pelo Conselheiro Substituto no parecer PAR-AUDITORIA – 4714/2014, fls. 132/147 e pelo *parquet* no parecer PAR-MPC – GAB.5 DR.TMV/SUBSTITUTO – 14037/2014, respeitamos tais considerações e entendemos que restou comprovada a violação à norma legal, constitucional e regulamentar por não encaminhar a esta Corte de Contas do Parecer do Controle Interno. Sendo assim, **opinamos pela fixação de um prazo para que o gestor implante o Sistema de Controle Interno**, sob pena de multa. Para tanto deve o TCE/MS adotar o instrumento de fiscalização do monitoramento.

Passamos agora a nos posicionar quanto às **inconsistências entre suplementações orçamentárias e o Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11**. No caso, a Lei Municipal n. 1.455/2011 – LOA (fls. 06/11 TC/00965/2012) fixou a despesa do legislativo em **R$ 1.512.208,80.** Vejamos:



DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO		
- Legislativa	R$	1.512.208,80
- Administração	R$	[illegible]
- Assistência Social	R$	2.389.120,00
- Saúde	R$	7.443.000,00
- Educação	R$	11.834.400,00
- Cultura	R$	75.000,00
- Urbanismo	R$	2.657.330,00
- Habitação	R$	260.000,00
- Saneamento	R$	4.114.200,00
- Comércio e Serviços	R$	447.000,00
- Energia	R$	635.000,00
- Transporte	R$	313.300
- Desporto e Lazer	R$	115.000
- Encargos Especiais		760.000
- Reserva de Contingência	R$	400.000,00
TOTAL DA DESPESA	R$	39.833.938,00

Fonte: fl. 06/11 TC/00965/2012 – Orçamento Programa.

Quanto aos créditos adicionais, podemos observar ao analisar os decretos encaminhados na presente prestação de contas que o orçamento do legislativo foi alterado, sendo suplementado o total de R$ 341.884,44, dos quais R$ 39.074,22, tiveram como fonte a anulação de dotação da própria Câmara Municipal e outros R$ 302.807,22 foram originados da dotação de outras Unidades Gestoras. Vejamos:

Decreto nº	Valor	Anulação CM	Anulação outra U.G
5897 (30/01/2012)	R$ 139.898,64	0,00	R$ 139.898,64
6196 (14/06/2012)	R$ 162.908,58	0,00	R$ 162.908,58
6351 (20/11/2012)	R$ 15.612,91	R$ 15.612,91	0,00
6358 (05/12/2012)	R$ 23.461,31	R$ 23.461,31	0,00
TOTAL	R$ 341.881,44	R$ 39.074,22	R$ 302.807,22

Fonte: Decretos Orçamentários fls. 18/24

Contudo, observa-se que o Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada -, fls.93, deixou de evidenciar as alterações descritas no quadro acima. No demonstrativo consta que a Despesa Autorizada, com a edição dos decretos, passou a ser de R$ 1.675.117,38. No entanto, sendo a despesa fixada na LOA de R$ 1.512.208,80 e tendo sido suplementada a dotação em R$ 302.807,22 com recursos oriundos de outras fontes, o montante da despesa autorizada da Câmara passou a ser de R$ 1.815.016,02, conforme já havia apontado a 6ª Inspetoria (ANA-6ICE-3411/2013 e ANA – 6 ICE-10952/2015), às fls. 69/74 e 174/182.

É de se destacar ainda que mesmo notificados sobre a escrituração

incorreta, os gestores em suas respostas, fls 83/106 e 119/120, limitaram-se a afirmar que houve lançamento em duplicidade no executivo, apresentando, contudo, os mesmos decretos que comprovam a suplementação "líquida" de R$ 302.807,22, assim como mantiveram inalterado o Anexo 11, fls. 93. Vejamos a resposta à notificação:

CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

OFÍCIO CM/Nº 254/2013 **Bela Vista – MS, 31 de Julho de 2013.**

Exmo Srª.
MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO
DD. Conselheira Relatora - 6ª Inspetoria – TC/MS
Parque dos Poderes – Bl. 29 – Campo Grande – MS.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO 2012
PERÍODO: Janeiro a Dezembro de 2012
Protocolo: 1413657
Processo TC/MS-5384/2013 – Termo de Intimação Int – 993/2013.

Excelentíssima Senhora:

A **CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA**, com sede à Rua Coronel Dias nº 594, centro, Bela Vista – MS, inscrita no CGC/MF sob nº 15.380.447/0001-00, representada neste ato pela sua Ex-Presidente **LETIZIA MARIA GOUVEA PINHEIRO MURANO,** brasileira, viúva, professora, inscrita no CPF/MF sob nº 700.020.451-68, vem mui respeitosamente em atendimento ao Ofício de Notificação Nº 993/2013 de 17/06/2013, enviar apensado ao presente cópia dos documentos ali elencados, bem como prestar esclarecimentos quanto à divergências apontadas, como segue:

VIII – RELATÓRIO

1 – Anexo Certificado de Regularidade do Contador da Câmara Municipal de Bela / MS junto ao CRC.

2 - Conforme informamos em ato diligenciado, estamos preparando para implantação ainda neste semestre, até mesmo porque temos poucos funcionários, ou seja, 06 (seis) funcionários efetivos e (0) zero contratado;

3 – Acreditamos ter ocorrido lançamento em duplicidade no executivo, haja vista que nossa execução orçamentaria encerrou exata no final do exercício, desta forma pode ser que o executivo tenha lançado equivocadamente o vlr de R$ 162.908,58, até mesmo porque somando-se nossa suplementação de janeiro/2012 de R$ 139.898,64 e junho/2012 de R$ 23.009,94 equivale-se ao resultado em lide.

4 – Segue o Anexo 11 – Comparativo da Despesa do exercício em análise de 2012.

5 – Segue o Anexo 14 – Balanço Patrimonial de exercício anterior (2011), de forma legível

mente por: CRE ZA MELMIK DUQUE - 30/08/2013 15:32:41

Ocorre que os argumentos trazidos à baila na defesa de fl. 168/172 a gestora reforça a tese de que erro/equívoco por parte do executivo ao registrar o valor de 162.908,58. Convém esclarecer que a defesa não juntou documento capaz de comprovar a tese do erro/equívoco por parte do executivo municipal. É ônus do gestor de recursos públicos comprovar a boa aplicação dos recursos e o cumprimento das normas de gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimoniais as quais está sujeito. Assim, a gestora não trouxe aos autos provas capazes de comprovar eventual erro na emissão dos Decretos Orçamentários, erro que seria atribuído ao gestor do Poder Executivo.

Para melhor esclarecer a questão a cerca da possibilidade de acatarmos os argumentos trazidos pela defesa, trago à baila os ensinamentos de Marcus Vinicius Rio Gonçalves, na obra "Novo Curso de Direito Processual Civil" - 9ª edição, página 413 (sem grifo no original):

> O ÔNUS DA PROVA
> A partes não têm o dever de produzir provas, mas o ônus de fazê-lo. **Ônus são aquelas atividades que a parte realiza no processo em seu próprio benefício**. A lei não obriga as partes a fazer a prova, mas, se elas o fizeram , **obterão a vantagem de demonstrar suas alegações, e, se se omitirem, sofrerão as consequências da ausência disso**.
> Antes do ônus de provar, as partes têm o de alegar. [...]
> Esse ônus precede o de provar, porque o objeto da prova se circunscreverá aos fatos alegados.

Tal entendimento é reforçado pelo Regimento Interno (RI/TCE/MS) desta Corte de Contas, em seu artigo 113, inciso III, in verbis:

> Do Exercício do Direito de Defesa

> Art. 113. No caso do art. 112, parágrafo único, I, é facultado ao jurisdicionado apresentar defesa, no prazo de trinta dias contados da data da sua intimação, **podendo ele**:
> III - apresentar **dados ou documentos que possam comprovar suas alegações e requerer a juntada deles aos autos**;

No caso em tela, valho-me do brocado jurídico "*allegatio et non probatio quasi non allegatio*" (alegar e não provar é quase não alegar), em face da constatação de que cabia a gestora o "ônus de provar o alegado, ônus do qual não de desincumbiu. Some-se a isso o fato dos documentos anexados aos autos comprovarem a inconsistência no orçamento da câmara. Destaco, por oportuno, a aplicabilidade deste instituto jurídico, no âmbito dos Tribunais de Contas Brasileiros, conforme extraímos dos seguintes julgados:

> ESTADO DE SANTA CATARINA
> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
> GABINETE DO CONSELHEIRO WILSON ROGÉRIO WAN-DALL
> Processo nº: REC-07/00565442
> Unidade Gestora: Fundação Franklin Cascaes de Florianópolis
> Responsável: Sr. Mário César Bittencourt
> Assunto: Recurso de Reconsideração (art. 77 da LC 202/2000) – PCA-05/00584877
> Parecer nº: GC/WRW/2009/70/ES
>
> Balanço anual. Déficit orçamentário. Princípio do equilíbrio.
> O gestor deve atuar de forma planejada e estar atento para que as despesas realizadas não ultrapassem as receitas recebidas e/ou arrecadadas, sob pena de ofensa ao princípio do equilíbrio orçamentário.
> A ocorrência de déficit de execução orçamentária fere o art. 48, "b", da Lei Federal n. 4.320/64 e o §1º do art. 1º da Lei Complementar n. 101/00.
> Déficit orçamentário. Situação justificadora.

A ocorrência de situação alheia à ação do administrador público, que contribua para a ocorrência do déficit, deve estar comprovada nos autos para afastar a responsabilidade do gestor.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso interposto pelo Sr. Mário César Bittencourt, ex-Superintendente da Fundação Franklin Cascaes de Florianópolis, em razão do Acórdão n. 1.549/2007, prolatado nos autos n. PCA-05/00584877.

O recurso foi examinado pela Consultoria Geral, que, através do Parecer n. COG-831/2008, entendeu que o mesmo poderia ser conhecido e, no mérito, propôs que lhe fosse negado provimento.[1]

O Ministério Público, em parecer firmado pela Procuradora Cibelly Farias, aquiesceu ao entendimento do órgão consultivo.[2]

Este o sucinto relatório.

2. DISCUSSÃO

Compulsando os autos principais, constato que o acórdão mencionado - objeto do inconformismo do Recorrente - aplicou-lhe a multa de R$ 400,00 (quatrocentos reais), em face da ocorrência de déficit de execução orçamentária no montante de R$ 247.965,27, representando 8,28% dos ingressos auferidos e a 0,99 arrecadação média/mensal no exercício de 2004.

O Recorrente argumentou, em suma, que a Fundação Franklin Cascaes é entidade que integra a Administração Indireta do Município de Florianópolis, dependendo das transferências de recursos financeiros repassados pelo Poder Executivo Municipal.

Aduziu, ainda, que havia sido acertado um projeto comercial com a Brasiltelecom, visando à captação de recursos no montante de R$ 150.000,00 e que o repasse efetuado pelo Governo Federal à Fundação se restringiu ao valor de R$ 5.000,00, tendo o restante do valor combinado sido cancelado.

Explicou que, em razão da situação relatada, teve que solicitar recursos ao Poder Executivo Municipal, que não os repassou em tempo hábil, dando causa ao déficit orçamentário.

A Consultoria Geral não acolheu os argumentos do Recorrente, transcrevendo a manifestação da Procuradora Cibelly Farias, nos autos principais, aduzindo o seguinte:

"Todavia, da leitura de todas as justificativas apresentadas pelo responsável, verifico que este **não apresentou nenhum motivo que pudesse excluir as restrições apontadas**, tampouco comprovou a existência de circunstâncias oriundas de caso fortuito ou força maior, que pudessem legitimar os eventos descritos - déficit de execução orçamentária e déficit financeiro -, cujos percentuais, na ordem de 8,28% e 8,11%, respectivamente, representam um elevado valor, comparando-se com a receita aferida no mesmo exercício.

Quanto aos argumentos trazidos pelo responsável, não têm o condão de afastar tal irregularidade.

O Parecer Prévio (art. 1°, inciso II e art. 50, todos da Lei Complementar n° 202/2000), opinando pela aprovação das contas do Município de Florianópolis, referente ao exercício de 2004, em nada afeta a decisão do administrador da Fundação Franklin Cascaes, a teor do disposto no art. 1°, inciso III, da Lei Complementar n° 202/2000.

Em que pese as demonstrações de que, em setembro do mesmo exercício, a situação da Fundação era superavitária, a análise prende-se a todo o exercício e, nesse contexto, restou comprovado que, ao seu final, houve déficit orçamentário.

Por fim, quanto às alegações referentes à ausência/demora nos repasses financeiros, embora o responsável não tivesse ingerência sobre tais fatos, cabia proceder à devida contenção de gastos e efetuar somente despesas que tivessem o respectivo aporte financeiro para sua quitação".[3]

Acrescento que o Recorrente não juntou aos autos documentos que comprovem a aprovação do citado projeto pela Brasiltele-com, o que, de alguma forma, poderia ser considerado no exame da irregularidade que lhe fora atribuída.

Nesse sentido, a máxima "allegatio et non probatio quasi non allegatio", ou seja, "alegar e não provar é quase não alegar".

Pelo exposto, acompanho o entendimento do órgão consultivo e do Ministério Público para negar provimento ao presente recurso.

3. PROPOSTA DE DECISÃO

CONSIDERANDO o que mais dos autos consta, em conformidade com **os pareceres da Consultoria-Geral e do Ministério Público submeto à apreciação deste Tribunal a seguinte proposta de decisão**:

6.1. Conhecer do Recurso de Reconsideração, nos termos do art. 77 da Lei Complementar n. 202/2000, interposto contra o Acórdão n. 1.549/2007 exarado na Sessão Ordinária de 20/08/2007, nos autos do Processo n. PCA-05/00584877 e, no mérito, negar-lhe provimento, ratificando na íntegra a decisão recorrida.

6.2. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Parecer COG n. 831/2008 ao Sr. Mário César Bittencourt – ex-Superintendente da Fundação Franklin Cascaes de Florianópolis.

Gabinete do Conselheiro, em 27 de fevereiro de 2009.

WILSON ROGÉRIO WAN-DALL

Conselheiro Relator

Fonte:

http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Decisao/700565442_3132955.htm

Assim, entendo que ante a ausência de comprovação dos argumentos trazidos pela defesa, devem prevalecer as irregularidades comprovadas nos autos destas Contas de Gestão.

É importante observar ainda que o Balanço Orçamentário, fls. 11, também apresentou o valor de R$ 1.675.117,38, não demonstrando com exatidão, portanto, as alterações realizadas por meio dos decretos orçamentários. Destacamos, por oportuno, o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, demonstrada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte V, 5ª edição:

> 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 referentes à abertura de créditos adicionais e cancelamentos de crédito de forma a evidenciar a diferença entre a dotação inicial e a atualizada**.

Neste mesmo sentido, observa a NBC T 16.6, aprovada pela Resolução CFC nº 1.133/2008. Vejamos o item 20:

> 20. O Balanço Orçamentário evidencia as receitas e as despesas orçamentárias, detalhadas em níveis relevantes de análise, confrontando o **orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrando o resultado orçamentário.** NBC T 16.6. Disponível em http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001133.

Consultando a jurisprudências sobre o tema, localizamos o Acórdão TC-405/2013, do Tribunal de Contas do Espírito Santo, que emitiu parecer contrário à aprovação das contas da prefeitura municipal de Guarapari, tendo entre as irregularidades detectadas divergências nas **suplementações orçamentárias e no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11.** A corte

entendeu que tais inconsistências afrontam diretamente os arts. 85 e 90 da Lei 4.320/64. Vejamos:

> 1.2 - Divergência contábil entre o montante dos Créditos Especiais abertos no exercício demonstrados nos Anexos 11, 12, na Relação de Créditos Especiais e no Relatório Conclusivo de Controle Interno (item 1.2.3.3 da ICC 361/2012 e da ICC 6/2013) - Base Legal: **Infringência aos artigos 85 e 90 da Lei 4320/64.** PROCESSO - TC-1732/2011 INTERESSADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2010. Disponível em file:///C:/Documents%20and%20Settings/joselirezende/Meus%20documentos/Downloads/897b27d1-abaa-4b2f-848e-29c7ff0fa897.PDF

Como mencionado anteriormente, essa Auditoria identificou divergências significativas após a análise dos decretos orçamentários e os demonstrativos – Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada) e o Anexo 12 (Balanço Orçamentário), uma vez, que estes não evidenciaram com exatidão as mutações ocorridas no orçamento da Câmara Municipal de Bela Vista. A prática é descrita na Lei Orgânica do Tribunal de Contas como escrituração de modo irregular, infração nos termos do art. 42, VIII.

3. CONCLUSÃO

Assim, em atenção ao Despacho da Conselheira relatora (DSP-G.MJMS-10285/2015, fl.173) e, de modo muito respeitoso a manifestação do Conselheiro Substituto constante no parecer PAR-AUDITORIA – 4714/2014, fls 132/147, assim como do douto Ministério Público de Contas, no parecer PAR-MPC – GAB.5 DR. TMV/SUBSTITUTO -014037/2014, fls. 149/152 , opinamos pela **IRREGULARIDADE DAS CONTAS**, nos termos do art. 59, III da LO-TCE/MS em decorrência da escrituração das contas de modo irregular, conforme art. 42, VIII da Lei Orgânica e pela fixação da multa disposta no art. 45, I da LO-TCE/MS.

Em decorrência da ausência do **Controle Interno**, somos favoráveis ainda à fixação de um prazo para que o gestor implante o Sistema de Controle Interno, sob pena de multa prevista no art. 45, I, em decorrência de infração nos termos do art. 42 caput da LO-TCE/MS. Para tanto deve o TCE/MS adotar o instrumento de fiscalização do monitoramento.

É o parecer.

Campo Grande, 25 de fevereiro de 2016.

PATRÍCIA SARMENETO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

jpmr

PROCESSO TC/MS	:	**TC/5384/2012**
PROTOCOLO	:	**1413657**
ÓRGÃO	:	**CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA**
RESPONSÁVEL	:	**LETIZIA MARIA GOUVEA PINHEIRO MURANO**
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	**PRESIDENTE DA CÂMARA**
ASSUNTO DO PROCESSO	:	**CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DE 2012**
RELATOR	:	**MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Ao Ministério Público de Contas,

Encaminhamos os presentes autos, com o nosso parecer, em atenção ao despacho de fl. 173.

Campo Grande/MS, 25 de fevereiro de 2016.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA