TRIBUNAL DE CONTAS
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AUDITORIA

GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

PARECER	:	PAR-AUDITORIA-1665/2015
PROCESSO TC/MS	:	TC/17336/2012
PROTOCOLO	:	1295494
ÓRGÃO	:	FUNDAÇÃO DE SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DO OESTE
RESPONSÁVEL	:	FÁBIO JOSÉ JUDACEWSKI
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	DIRETOR PRESIDENTE
ASSUNTO DO PROCESSO	:	BALANCO GERAL
RELATOR	:	IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDAÇÃO. NÃO ATENDIMENTO DOS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS NÃO PRESTADAS. REGISTRO DAS CONTAS DE MODO IRREGULAR. AFRONTA AO ARTIGO 164, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988. DISPONIBILIDADE DE CAIXA NÃO DEPOSITADA EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 37, 42, II, IV, VIII e IX, e 59, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TCE/MS). CONTAS IRREGULARES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão da Fundação de Saúde Pública do Município de São Gabriel do Oeste/MS, relativa ao exercício financeiro de 2011. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Em análise preliminar, a 2ª Inspetoria de Controle Externo destacou que as contas foram apresentadas fora do prazo legal e, ainda, que não constam nos autos: a) o parecer aprovando ou não a presente prestação de contas e b) o ato legal que nomeia os membros para compor o Conselho Municipal da Fundação de Saúde Pública do Município de São Gabriel do Oeste.

Sendo assim, manifestou sobre as contas anuais de gestão, conforme peça nº 54, nos seguintes termos: *"Diante do exposto, entendemos que a presente prestação de contas* ***não se encontra apta à aprovação****, nos termos do Inciso III, do artigo 59, c/c o (s) inciso (s) II ou VI ou VIII, do artigo 42, da Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o Inciso I, do § 3º, do artigo 110, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução Normativa nº 7, de 11 de dezembro de 2013"*.

É o relatório. Passo a Opinar

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA TEMPESTIVIDADE DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS

A apresentação destas contas anuais de gestão operou-se dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra A), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme extrato da ECT (peça nº 53).

Assim, ao contrário do que manifestou a 2ª Inspetoria de Controle Externo, foi tempestiva a apresentação das contas.

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

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

2.2.1) Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;

2.2.2) Remessa obrigatória de dados e documentos;

2.2.3) Avaliação da responsabilidade fiscal;

2.2.4) Orçamento;

2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa;

2.2.6) Demonstrações contábeis;

2.2.7) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.8) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) Da manifestação da Inspetoria de Controle Externo.

Após o exame da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de ratificar, em parte, os argumentos ora defendidos, cujos fundamentos serão traçados no desenvolver deste parecer.

2.2.2) Da remessa obrigatória de dados e documentos.

No que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão **não** estão instruídas com todos os documentos

regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B.

A despeito da 2ª Inspetoria de Controle Externo alertar que não constam nos autos o parecer aprovando ou não as contas e o ato de nomeação dos membros para compor o Conselho Municipal, a peça de fl. 32 aponta a existência deste último ato – nomeação dos membros do Conselho.

Na espécie, o Gestor deixou de apresentar os seguintes documentos:

a) parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros;

b) Inventário de bens móveis e imóveis (papel e mídia).

No contexto, portanto, incidem as disposições dos artigos 37, 42, II e IV, e 59, III, todos, da Lei Complementar 160/2012, com as seguintes redações:

> *"Art. 37. As contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas".*
>
> *"Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, é considerada infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como:*
> *(...)*
> *II - a omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido;*
> *(...)*
> *IV - a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas";*
>
> *"Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:*
> *(...)*
> *III - irregulares, quando for comprovada a prática de infração, nos termos do disposto no art. 42."*

Logo, nos termos da legislação *supra*, as contas devem ser consideradas como não prestadas.

2.2.3) Da avaliação da responsabilidade fiscal.

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Constituição Federal de 1988 elencaram as seguintes exigências:

Fundamento	Exigências	Situação
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (peça nº 5)
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Irregular (peça nº 20)

Dispõe o art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988 que as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, **em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei**.

A matéria em debate foi sedimentada no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), senão vejamos:

> *"são instituições financeiras oficiais o Banco do Brasil S.A. (que é uma sociedade de economia mista), a Caixa Econômica Federal (que é uma empresa pública), ou "(...) outra instituição de caráter regional com as características dessas duas anteriores, como, verbi gratia, instituição financeira estadual." (TCU, Acórdão 1967/2006 – Plenário, número interno do documento AC-1967-43/06-P. consulta/715524 – IV/VN/F/SO/MG/s.f)"*

Acresça-se que, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.661-5 (D.J. 23/08/2002), o Supremo Tribunal Federal, guardião e intérprete maior da Constituição da República, pronunciou-se nos seguintes termos:

> *"As disponibilidades de caixa dos Estados-membros, dos órgãos ou entidades que os integram e das empresas por eles controladas deverão ser depositadas em instituições financeiras oficiais, cabendo, unicamente, à União Federal, mediante lei de caráter nacional, definir as exceções autorizadas pelo art. 164, § 3º da Constituição da República. - O Estado-membro não possui competência normativa, para, mediante ato legislativo próprio, estabelecer ressalvas à incidência da cláusula geral que lhe impõe a compulsória utilização de instituições financeiras oficiais, para os fins referidos no art. 164, § 3º da Carta Política. O desrespeito, pelo Estado-membro, dessa reserva de competência legislativa, instituída em favor da União Federal, faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, que compromete a validade e a eficácia jurídicas da lei local, que, desviando-se do modelo normativo inscrito no art. 164, § 3º da Lei Fundamental, vem a permitir que as disponibilidades de caixa do Poder Público estadual sejam depositadas em entidades privadas integrantes do Sistema Financeiro Nacional."*

No mesmo rumo, o assunto foi objeto de consulta perante os Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cujas conclusões foram as seguintes:

> *"são bancos oficiais o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal e qualquer outra instituição financeira que possua as mesmas características das anteriores e integre a administração pública, inclusive em âmbito estadual" (TCE/MG, consulta nº : 715524)*
>
> *"O Município deve depositar suas disponibilidades de caixa em instituição financeira oficial (leia-se pública, controlada pelo*

Poder Público), sendo livre a escolha por instituição federal, estadual ou municipal."(TCE/ES, consulta nº 2735/2005)

No caso, as disponibilidades de caixa não foram depositadas, na totalidade, em instituições financeiras oficiais, pois depósitos foram efetivados no Banco HSBC BANK BRASIL, conforme peça nº 20.

Assim, a conduta do gestor público violou o comando do art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988 e, concomitantemente, incorreu na infração prevista no art. 42, IX da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).

2.2.4) Do Orçamento.

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

No caso, a Lei Municipal nº 793, de 27/12/2010 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 4.874.058,50, conforme análise ANA-ICE-16948/2014, peça nº 54.

Quanto aos créditos adicionais[1], no exercício, foram abertos créditos no montante de R$ 1.545.518,20, dos quais R$ 1.528.418,20, deram-se por conta das fontes de recursos de superávit financeiro, excesso de arrecadação e anulação de dotação orçamentária de outras entidades, alterando a despesa autorizada para R$ 6.402.476,70, conforme Decretos (peças 22) e anexo 12 (Balanço Orçamentário).

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

2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa

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

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), peça nº 12, o qual evidencia receita orçada de R$ 4.874.058,50 e arrecadada na ordem de R$ 4.428.302,52.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), peça nº 13, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 6.402.476,70 e empenhada na ordem de R$ 6.375.513,62.

2.2.6) Demonstrações contábeis

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105, todos, da Lei 4.320/1964.

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 6;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 7;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 8;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 9.

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

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	**Quadro 1**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	6.530.964,05

2 - Despesa Empenhada.	6.375.513,62
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**155.450,43**
Resultado do Exame.	Irregular

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 6.

Na espécie, ao elaborar o Balanço Orçamentário, o Gestor embutiu indevidamente as transferências financeiras recebidas, no valor de R$ 2.102.661,53.

Assim, com a exclusão de tal montante, apurar-se-ia um deficit de R$ 1.947.211,10 e não um superavit de R$ 155.450,43, em contrariedade ao que dispõe o art. 102 da Lei 4.320/64.

Quadro 2 **RESULTADO FINANCEIRO**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade Financeira do Exercício Anterior	102.187,86
2 - Receita Orçamentária	4.428.302,52
3 - Receita Extraorçamentária	3.341.582,79
4 – Soma	**7.872.073,17**
5 - Despesa Orçamentária	6.375.513,62
6 - Despesa Extraorçamentária	1.277.533,19
7 – Soma	**7.653.046,81**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**219.026,36**
Resultado do Exame.	Regular

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 7.

Quadro 3 **RESULTADO PATRIMONIAL**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	6.579.837,58
2 - Variações Passivas.	(6.388.607,22)
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial.	**191.230,36**
Resultado do Exame.	Irregular

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 9.

Quadro 4 **RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**

1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	(106.327,70)
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	191.230,36
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**84.902,66**
Resultado do Exame.	Irregular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 8, 9 e 18.

Realizado o exame do Inventário Analítico de Bens Móveis e Imóveis, peça nº 19, foi apurada uma diferença de R$ 3.031.151,60, entre este documento e os bens móveis registrados de modo sintético no Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 8.

Todavia, extrai-se dos autos (peça nº 19) que a expressiva divergência de valores decorreu da juntada do Inventário de bens da Secretaria de Saúde e não da Fundação Municipal de Saúde, como seria de rigor.

Tal evento vai de encontro ao comando dos artigos 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/1964 e, ainda, alteram o resultado patrimonial do exercício e do patrimônio líquido (Quadros 3 e 4), apurados nos termos dos artigos 104 e 105 do mesmo diploma.

Por extensão, o Gestor Público incidiu na infração prevista no art. 42, VIII, da LCE nº 160/2012 (LOTCE), cujo fato está materializado na forma exposta, a seguir:

DIFERENÇA APURADA ENTRE INVENTÁRIO E BALANÇO PATRIMONIAL					
Balanço Patrimonial	**Saldo em 31.12.2010**	**Mutações Ativas em 31.12.2011**	**Saldo em 31.12.2011**	**Inventário em 31.12.2011**	**Diferença**
Bens Móveis	50.840,37	33.127,00	83.967,37	3.115.118,97	3.031.151,60
Bens Imóveis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	**50.840,37**	**33.127,00**	**83.967,37**	**3.115.118,97**	**3.031.151,60**

Fonte: Anexo 14 (Balanço Patrimonial do exercício anterior e atual), anexo 15 (demonstração das variações patrimoniais) e Inventário de Bens Móveis e Imóveis, peças nº 8, 9,18 e 19.

2.3.7) Avaliação de legitimidade e economicidade.

A avaliação da legitimidade e da economicidade não faz parte dos itens a serem analisados por esta Auditoria para a emissão do presente parecer, sendo objeto de atuação do controle externo a cargo deste Tribunal, por meio de processos de instrumentos de fiscalização dos quais dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

2.2.8) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

O parecer ora exarado foi fundamentado, exclusivamente, no exame de documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida, ficando, portanto, ressalvadas quaisquer impropriedades e irregularidades porventura encontradas por meio de processos de instrumentos de fiscalização que dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 42, incisos II, IV, VIII e IX, 37 e 59, III, todos, da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina pela **irregularidade** das Contas Anuais de Gestão.

É o parecer.

Campo Grande,12 de março de 2015.

LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL
CONSELHEIRO SUBSTITUTO