PARECER PAR - GACS PSS - 1881/2017

PROCESSO TC/MS	:	TC/5219/2013
PROTOCOLO	:	1413385
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CORGUINHO
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	DALTON DE SOUZA LIMA
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CORGUINHO. CONTAS IRREGULARES. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA IN/TCE/MS 35. AUSÊNCIA DE CONTROLE INTERNO. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA. DEPÓSITO DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL. AUSÊNCIA DE DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS. INFRAÇÃO A NORMA LEGAL. MULTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Assistência Social de Corguinho – MS, relativa ao exercício financeiro de 2012. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Na análise preliminar, a 3ª Inspetoria de Controle Externo manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

> Face ao exposto nesta análise, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social de Corguinho/MS, referente ao exercício financeiro de 2012, **não oferece condições favoráveis** para obter aprovação, ressalvando-se, ainda, quanto à ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas.

(ANA 3ICE – 23669/2015 – fls. 293/300).

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 IN/TCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra A), ou seja, dentro do prazo de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro.

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 IN/TCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão não estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B.

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

a) Cadastro de Responsáveis (Controlador Interno) - Não foi encaminhado o Cadastro do Controlador Interno;
b) Parecer Técnico Conclusivo emitido pela Unidade de Controle Interno sobre as Contas – O Parecer enviado foi assinado pelo Prefeito Municipal, evidenciando assim a ausência do Controle Interno por parte do órgão;
c) Documento Comprobatório da Publicação dos Balanços – Foi publicado apenas o Balanço Patrimonial;

d) Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal de Assistência Social 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 – Não foi encaminhado o Parecer do Conselho de Assistência Social.

e) Decretos de abertura de crédito (Não foram encaminhados todos os decretos que comprovem a abertura de crédito)

Sendo assim, desde já, fica o gestor, sujeito à multa prevista na LO-TCE/MS:

- Art. 45, inciso I - em razão da infração prevista no art. 42, inciso II – pela **omissão parcial** no dever de prestar;
- Art. 45, inciso I - em razão da infração prevista no art. 42, inciso IV – pela sonegação de documento regularmente solicitado (decretos de abertura de créditos adicionais), especificamente, por não atender os Termos de Intimação
- 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 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.

2.2.1 DO CONTROLE INTERNO E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.

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 ora em análise, foi apresentado às fls. 10/12 o Parecer Técnico Conclusivo emitido pela unidade de Controle Interno referente às contas do exercício de 2012 do Fundo Municipal de Assistência Social de Corguinho. O documento recebeu a assinatura do Sr. Teophilo Barboza Massi.

Ocorre que o Sr. Teophilo Barboza Massi era o Prefeito Municipal de Corguinho à época. A situação encontrada viola o princípio da segregação de funções. Segundo este princípio, a mesma pessoa não pode acumular as funções de Prefeito Municipal e de Controlador Interno, referendando como legais os atos que ele mesmo praticou.

Para melhor esclarecer o princípio da segregação de funções trazemos à baila a Resolução n.º 05/2014 da ATRICON, na qual restou consolidada os princípios e fundamentos legais do Controle Interno dos Jurisdicionados. Cumpre lembrar que este TCE/MS é signatário e membro atuante daquela associação de classe. Vejamos o teor da Resolução n.º 05/2014:

> **Princípios e fundamentos legais**
>
> 10. Os princípios da Administração Pública constitucionais e legais que embasaram a elaboração dessas diretrizes são os aplicáveis à administração pública, em especial aos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, economicidade e do dever de prestação de contas.
> 11. Os princípios gerais de controle interno também observados na elaboração dessas diretrizes são os seguintes:
> a. relação custo/benefício;
> b. qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários;
> c. delegação de poderes;
> d. definição de responsabilidades;
> e**. segregação de funções**;
> f. instruções devidamente formalizadas;
> g. controles sobre as transações;
> h. aderência a diretrizes e normas legais.

A doutrina também é pacífica quanto à necessidade de o controle interno observar princípios do Controle Interno. Vejamos como se posicionou Domingos Poubel de Castro na obra "Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público":

> A preocupação com o controle interno está intimamente ligada a dois fatores básicos: responsabilidade do administrador e risco para o patrimônio da entidade. Responsabilidade e risco são os principais vetores da valorização do controle interno. Essa preocupação do administrador é compartilhada por profissionais do controle, **mais especificamente por aqueles que têm a responsabilidade de emitir certificado de auditoria, onde está em julgamento a avalição dos controles internos da entidade**.
>
> Baseados nesses fatores, as estruturas, normas e processos administrativos que envolvem toda e qualquer ação dentro de entidade devem atentar para os princípios básicos que são:
>
> - Fixação de responsabilidades: numa estrutura de controles internos **deve haver clara delimitação de responsabilidades** para evitar o comprometimento da eficiência;
>
> - Segregação de funções: a segregação de funções, conhecida como **Principio de Oposição de Interesse, consiste no fato de que, numa estrutura de controles internos, a pessoa que realiza uma operação não pode ser a mesma envolvida na função de registro**;
>
> - Ciclo de uma transação: **preconiza que uma só pessoa não deve realizar todas as fase de uma transação**, quer seja funcionário ou administrador; Domingos Poubel de Castro. Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público. 5ª ed. Editora Atlas. Página 362.

Ora, no caso em tela a pessoa que realizou a função de controlador interno foi a mesma responsável por executar atos que estavam sob seu controle, em clara e notória violação do princípio da segregação de funções.

O corpo instrutivo de outros Tribunais de Contas observa este princípio e ao detectar afronta ao princípio da segregação de funções, destaca tal fato, permitindo assim, uma análise ampla da situação do controle interno de seus jurisdi-

cionados. É o caso do TCE/SC. Destacamos o seguinte trecho, extraído do Relatório Técnico n.º 3955 / 2006, exarado no processo nº PCP 06/00032949:

> "(...) B.3 - Contador do Município **desempenhando também a função de Controlador Geral, caracterizando ausência de segregação de funções e deficiência no controle interno**, em desacordo ao artigo 4º da Resolução nº TC 16/94 e aos artigos 60 e 61 da Lei Complementar n.º 202/2000, alterada pela Lei Complementar n.º 246/2003.
> Analisando-se o Balanço Consolidado do Município de Treviso e os relatórios de controle interno referentes ao exercício de 2005, **constatou-se que o Sr. Luiz Antônio Domingos assina o Balanço, na qualidade de Contador, registrado no CRC/SC sob o n.º 19.178, e também os relatórios de controle interno, como Controlador Geral e responsável pelo Sistema de Controle Interno do Município, sendo que o ato de designação para este cargo ocorreu através do decreto nº 874/04 de 30/01/2004.**
> **Salienta-se que determinadas atribuições, exercidas por um mesmo servidor, denotam ausência de segregação de funções, como é no presente caso, pois quem está executando também está fiscalizando os registros contábeis, ou seja, os próprios atos.**
> Pelo exposto, verifica-se que não resta atendida a segregação de funções entre as atividades, bem como o disposto nos artigos 60 e 61 da Lei Complementar n.º 202/2000, alterada pela Lei Complementar n.º 246/2003, e artigo 4º da Resolução nº TC 16/94." Fonte:http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/RelatorioTecnico/2768731.HTM- acesso em 09/07/2015

E não só o corpo técnico daquele órgão tem se posicionado acerca da importância observar o princípio da segregação de funções no Controle Interno, como também o Ministério Público de Contas. Vejamos um trecho do Parecer n.º MPTC/1.243/2009, exarado no processo ALC 07/00022074, TCE/SC:

> "(...)3.1.37 não há segregação entre as funções exercidas pelos membros da Comissão Permanente de Licitações e as atividades dos setores responsáveis pela Liquidação da Despesa, Tesouraria e Contabilidade (**finalidade: evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções concomitantes**), descumprindo o previsto no inciso XVI do art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93, no art. 16 da Constituição Estadual de 1989 e ocaputno art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme apontado no item 2.30 do presente Relatório."

E também os relatores daquela Corte de Contas tem se posicionado no sentido de reconhecer a importância da segregação de funções no controle interno. Vejamos um trecho da proposta de Voto da Conselheira Substituta Sabrina Nunes Locken, exarada no processo PCP 08/00218914, acolhida pelo Tribunal Pleno do TCE/SC:

> II – PROPOSTA DE VOTO
> (...) Considerando mais o que dos autos consta, PROPONHO ao Egrégio Plenário a PROPOSTA DE VOTO que ora submeto a sua apreciação:
>
> TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no artigo 59, c/c 113 da Constituição Estadual, no artigo 1º da Lei Complementar nº 202/2000, decide:
> 1 - EMITE PARECER recomendando à Egrégia Câmara Municipal a APROVAÇÃO das Contas do Município de Águas Mornas, relativas ao exercício de 2007.
> 2. Recomendarà Prefeitura Municipal de Águas Mornas, com o envolvimento e responsabilização do órgão de controle interno, a adoção de providências para prevenira ocorrência das faltas identificadas, abaixo relacionadas, **sob pena de futura sanção administrativa**, conforme prevê o art. 70 da Lei Complementar n. 202/2000:
> (...)
> 2.6 **Contadordo Município desempenhando também a função de Controlador Geral, caracterizando ausência de segregação de funções e deficiência no controle interno**, em desacordo ao artigo 4º da Resolução N. TC 16/94 e aos artigos 60 e 61 da Lei Complementar n.º 202/2000, alterada pela Lei Complementar n.º 246/2003 (item A.8.3).
> 3. Dar ciência desta decisão, do Relatório e Voto da Relatora que a fundamentam, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Águas Mornas.
> Gabinete, em 08 de setembro de 2008.
>
> Auditora Sabrina Nunes locken
> Relatora

Apesar de o jurisdicionado atender, **formalmente**, a IN/TCE/MS nº 35/2011 por encaminhar o Parecer do Controle Interno (vide fls. 11/12), esta auditoria entende que o Parecer Técnico Conclusivo emitido pela unidade de

controle interno sobre as contas não atende as normas relativas aos Sistemas de Controle Interno Aplicáveis ao Setor Público quais sejam:

- CF/88 – art. 74;
- LRF – art. 54, § único e art. 59;
- Lei 4.320/64 – artigos 75 a 80;
- NBCT 16.8 – Controle Interno – Resolução nº 1.135/2008;
- Resolução ATRICON nº 05/2014.

Além disso, destacamos que a função de controlador interno é incompatível com qualquer outro tipo de investidura/provimento que não seja o efetivo. A função de controlador interno pressupõe independência para poder relatar e apontar livremente eventuais irregularidades. Tal independência resta comprometida quando a pessoa investida na função de controlador não possui cargo de provimento efetivo, podendo ser destituída a qualquer tempo.

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

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

Vejamos ainda o entendimento do STF sobre a questão:

> Por entender violada a exigência constitucional do concurso público (CF, art. 37, II), o Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República para declarar a inconstitucionalidade do artigo 16-A, XI, XII,

> XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV, da Lei 15.224/2005, do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma norma, na parte em que criou os cargos de provimento em comissão. Asseverou-se que, na espécie, os cargos em comissão instituídos —perito médico-psiquiátrico, perito médico-clínico, **auditor de controle interno**, produtor jornalístico, repórter fotográfico, perito psicólogo, enfermeiro, motorista —teriam atribuições eminentemente técnicas, nos quais inexistiria relação de confiança entre nomeante e nomeado. **Assim, apontou-se que tais cargos deveriam ser preenchidos regularmente pela via do concurso público.** ADI 3602/GO, rel. Min. Joaquim Barbosa, 14.4.2011. (ADI-3602).

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

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

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

> (...) Ainda sobre a ocupação do citado cargo, cabe trazer à baila escólio da manifestação da lavra do Dr. Glaydson Santo Sporani Massaria, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, fl. 153, que, se subsidiando na Consulta TCEMG, Nº 727.149, Rel. Simão Pedro Toledo, de 16/4/08, e em julgados do TCU, aduziu, verbis: **"O controle interno tem como princípios relativos à pessoa**

> **do auditor, dentre outros, a independência e a soberania. A efetivação desses princípios é garantida pela segurança funcional e estabilidade proporcionada pelo cargo efetivo; desatendidos os princípios citados, o controle interno afasta-se do seu objetivo, qual seja, assegurar o bom funcionamento do aparelho estatal. Não é raro o caso de exercício da função de controle interno por servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, enfraquecendo sobremaneira o controlador, pois este poderia ser sumariamente exonerado do cargo a qualquer momento (exoneração ad nutum)**."

Sendo assim, ante a obrigatoriedade de instituir e manter o controle interno, opinamos, com fulcro nos art. 71, inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77 , inciso IX da Constituição Estadual, **pela fixação de prazo para que o prefeito municipal institua o controle interno, sob pena de multa**. **Ao instituir o controle interno deve o gestor atentar para necessidade de independência do cargo, o que inviabiliza o provimento mediante cargo comissionado.**

Caso seja acolhida a nossa opinião, destacamos a necessidade de utilizarmos o instrumento de fiscalização denominado acompanhamento, previsto no art. 31 da LO-TCE/MS.

2.3 DA AVALIAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FISCAL.

A Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) elencaram as seguintes exigências:

Fundamento	Exigências	Situação
CF/88 (art. 164, § 3º) e LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	**Irregular (fls. 92/229)**
CF/88 (art. 37, *caput*) e LRF (art.48, *caput*)	Transparência e Publicidade.	**Irregular (fls. 17/22)**

a) DA AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA

Com relação ao item *Transparência e Publicidade*, conforme item 2.2 desse parecer consta nos autos apenas a publicação do Balanço Patrimonial, da Lei nº 4.320/64 (fls.24/27), infringindo o art. 48 da LRF, a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n.º 1.133/2008, e o art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal nº 12.527/2011).

A LO-TCE/MS em seu art. 42, inciso V, caracteriza como infração a falta de transparência nas contas públicas, dessa forma o responsável está sujeito à aplicação da multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCE/MS.

b) DO DEPÓSITO DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS DE CAIXA EM INSTITUIÇÕES NÃO OFICIAIS.

O gestor, segundo os extratos bancários (fls. 92/229), depositou disponibilidades financeiras no **Banco Sicredi (vide fl. 94)**, conforme folhas citadas, conduta vedada pela Constituição Federal de 1988.

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:

> "A norma constitucional inscrita no art. 164, 3° da Carta Política projetou-se no art. 43, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal constitucional referida, estabelece que 'As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o §3° do art. 164 da Constituição'.
> Essa regra legal, bem por isso, mereceu, daqueles que estão a examinar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a observação de que 'o caput do artigo reitera norma constitucional, vale dizer, os saldos financeiros da Administração direta, autarquias, fundações (...) serão depositados em instituições financeiras oficiais', assim consideradas aquelas controladas 'pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados' (FLÁVIO C. TOLEDO JR. e SÉRGIO CIQUERA ROSSI, "Lei de Responsabilidade Fiscal", p 199/200, 2001, Editora NDJ)."

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 em instituições financeiras oficiais, pois os depósitos foram efetivados no Banco Sicredi. 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, "caput" da Lei Complementar nº 160/2012 (LO/TCE).

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 704/2011 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 1.153.250,00 conforme TC nº 735/2012, fl. 158.

Conforme decretos apresentados, o saldo atualizado da despesa após as suplementações e anulações foi de R$ 1.209.000,00. Vejamos:

ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS			DOTAÇÃO INICIAL
DECRETO	SUPLEMENTAÇÃO	ANULAÇÃO	1.153.250,00
4	55.750,00		
6	136,00	136,00	
9	810,00	810,00	
10	1.100,00	1.100,00	
16	6.463,32	6.463,32	
18	2.217,00	2.217,00	
22	17.000,00	17.000,00	
23	690,00	690,00	
29	840,00	840,00	
35	750,00	750,00	
39	447,84	447,84	
42	1.771,15	1.771,15	
Valor do Orçamento adicionado o crédito			**1.290.000,00**

Fonte: resposta a intimação, fls. 272/291.

No entanto, o valor demonstrado no Anexo 11 e no Balanço Orçamentário é de R$ 1.187.200,00. **A 3ª ICE, ainda, observou que o Decreto nº 4/2012, f. 276, não traz a origem da anulação para essa suplementação de R$ 55.750,00, restando, assim, prejudicada a verificação da sua contrapartida.**

De acordo com jurisprudência das Cortes de Contas é imprescindível que a abertura de crédito adicional cumpra o rito legal previsto nos artigos 40 a 46 da Lei n. 4.320/64. 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 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 déficе 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)

Portanto, as determinações expostas na Lei n. 4320/64, no que se refere à abertura dos créditos não foram atendidas. Dessa forma, opinamos pela aplicação da multa prevista art. 45 , inciso I, visto que ao não informar a fonte para abertura de crédito adicional, o gestor violou o art. 43 da Lei 4.320/64, incorrendo assim na infração tipificada no art. 42, *caput* da LO-TCE/MS.

2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA E DA DESPESA.

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), fl. 49, o qual evidencia receita orçada de R$ 630.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 160.975,18.

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), fls. 50/54, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 1.187.200,00 e empenhada na ordem de R$ 577.366,58.

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), fls. 23/24;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 25/27;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fls. 28/30;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fls. 31/33.

Ademais, vistos e analisados os registros contábeis que compõem a prestação como um todo, constata-se que a gestão orçamentária, financeira e patrimonial encontra-se espelhada na demonstração do Balanço Patrimonial do exercício financeiro em exame, cujos resultados são os demonstrados a seguir:

ORÇAMENTÁRIO	Quadro 1
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Receitas Realizadas	160.975,18
2. Despesas Empenhadas	577.366,58
3. Superavit ou (Deficit)	**(416.391,40)**

Fonte: Anexo 12 - Balanço Orçamentário[1], fls. 23/24.

[1] O deficit orçamentário não levou em conta as Transferências Financeiras do Tesouro Municipal de R$ 82.648,42, apurada no Balanço Financeiro, peça nº 7, fls. 66/68.

Quadro 2 RESULTADO FINANCEIRO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	27.440,57
2 - Receita Orçamentária	160.975,18
3 - Receita Extraorçamentária	1.154.630,26
4 – Soma	**1.343.046,01**
5 - Despesa Orçamentária	577.366,58
6 - Despesa Extraorçamentária	730.722,71
7 – Soma	**1.308.089,29**
8 – Disponibilidade Financeira do Exercício Seguinte= (4 – 7)	**34.956,72**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Balanço Financeiro, fls. 25/27.

Quadro 3 PATRIMONIAL	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Variações Patrimoniais Ativas	716.522,84
2. Variações Patrimoniais Passivas	638.637,86
3. Deficit Patrimonial. (1-2)	**77.884,98**

Fonte: Anexo 15 - Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 31/33.

Quadro 4 ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	188.381,86
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	77.884,98
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**266.266,84**
4 - Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	**Regular**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior, fls. 84/85, Balanço Patrimonial do Exercício, fls. 29/30 e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 32/33.

2.7 DA MANIFESTAÇÃO DA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO.

Após o exame dos autos do processo, esta Auditoria esclarece que o presente parecer teve como base os achados da Inspetoria, constantes na ANA – 3ICE – 23669/2015 (fls. 293/300), bem como que concorda com os apontamentos, ensejadores da irregularidade destas contas de gestão, constantes do item V – fl. 299 da análise ANA – 3ICE – 23669/2015.

2.8 AVALIAÇÃO DE LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE.

Não constam dos autos elementos suficientes para analisarmos a legitimidade e economicidade dos atos de gestão praticados pelos gestores. Sendo assim, ressalvamos quaisquer ações futuras deste TCE com o objetivo de avaliar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão praticados pelos gestores, uma vez que este Parecer é emitido exclusivamente com base nos documentos constantes dos autos.

2.9 DA LIMITAÇÃO DA ANÁLISE MERAMENTE DOCUMENTAL.

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

Nesse contexto, seria interessante que esta corte incluísse este Fundo Municipal de Assistência Social de Corguinho no planejamento anual de auditoria, verificando *in locco* todos os aspectos que devem ser objeto de fiscalização (contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial), e ainda, se tais despesas atenderam à legalidade, legitimidade e economicidade preconizadas pela legislação supracitada. Não obstante, essa Corte de Contas poderá analisar

tais aspectos nas contas de Governo, fazendo uma análise sistemática e abrangente sobre o desempenho e efetividade da gestão.

2.10 DOCUMENTOS DIGITALIZADOS DE VERACIDADE IDEOLÓGICA PRESUMIDA.

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

3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opinamos:

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

b) pela **aplicação da multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, pela falta de remessa tempestiva do documento** descritos no item 2.2 desse Parecer, o que caracteriza, por si só, a intempestividade;

c) pela **aplicação de multa (art. 45, inciso I da LO-TCE/MS) em face do ato infracional previsto no art. 42, inc. II; por não apresentar os documentos exigidos** no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B, da IN/TCMS n. 35/2011 (item 2.2 desse Parecer);

d) pela **aplicação de multa (art. 45, inciso I da LO-TCE/MS) em face do ato infracional previsto no art. 42, inc. IV; por não apresentar os documentos exigidos** no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B, da IN/TCMS n. 35/2011 (item 2.2 desse Parecer), mesmo **após intimação**;

e) pela **aplicação de multa (art. 45, inciso I da LO-TCE/MS) em face do ato infracional previsto no art. 42, inc. V; por não dar publicidade as demonstrações contábeis**;

f) pela aplicação de **multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCEMS, em face do ato infracional previsto no *caput* do art. 42 da LO-TCE/MS;** devido ao fato das disponibilidades de caixa não terem sido depositadas em instituição oficial, conforme art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

g) pela **aplicação de multa (art. 45, inciso I da LO-TCE/MS) em face do ato infracional previsto no art. 42, caput; por não apresentar os decretos de abertura de créditos,** conforme item 2.4 desse parecer;

h) por fixar prazo para que o prefeito institua o controle interno, sob pena de multa (art. 42 caput LO-TCEMS), com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme letra b do item 2.3.2 deste parecer;

É o parecer.

Campo Grande/MS, 21 de março de 2017.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

CONSELHEIRA SUBSTITUTA

MLC

PROCESSO TC/MS	:	TC/5219/2013
PROTOCOLO	:	1413385
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CORGUINHO
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	DALTON DE SOUZA LIMA
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	JERSON DOMINGOS

À Procuradoria de Contas,

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

Campo Grande/MS, 21 de março de 2017.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

CONSELHEIRA SUBSTITUTA