PARECER PAR - GACS PSS - 8543/2015

PROCESSO TC/MS	: TC/7864/2015
PROTOCOLO	: 1593136
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE LAGUNA CARAPÃ
RESPONSÁVEL	: ITAMAR BILIBIO VERA LUCIA LORENZONI BILIBIO
CARGO DO RESPONSÁVEL	: PREFEITO MUNICIPAL SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2014
RELATOR	: CONSELHEIRO OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVA (ARTIGO 59, II, DA LO-TCE/MS).

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Laguna Carapã – MS, 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.

Na análise preliminar, a 4ª Inspetoria de Controle Externo, manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

> (...) entendemos que a presente Prestação de Contas anual do **Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Laguna Carapã**, referente ao exercício financeiro de 2014, **OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO** (ANA-4ICE-10605/2015 – fls. 112/119).

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 recibo de protocolo (fl. 4).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.

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

2.2.1) Remessa obrigatória de dados e documentos;
2.2.2) Avaliação da responsabilidade fiscal;
2.2.3) Orçamento;
2.2.4) Execução orçamentária da receita e da despesa;
2.2.5) Demonstrações contábeis;
2.2.6) Das Irregularidades apontadas.
2.2.7) Avaliação de legitimidade e economicidade;
2.2.8) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) 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 estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B.

2.2.2) Da avaliação da responsabilidade fiscal.

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

Fundamento	Exigências	Situação
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Regular (fls. 89/91)
CF/1988 (art. 37, *caput*) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, *caput*)	Transparência e Publicidade.	Regular (fls. 24/39) **ressalvado o que dispõe o inciso II, do art. 48 da LRF.**

Com relação ao item *Transparência e Publicidade*, apesar do gestor do Fundo ter enviado os comprovantes de publicação dos Anexos 12, 13, 14, 15, da Lei nº 4.320/64 (fls. 24/39) é importante esclarecer que a transparência das contas públicas não é apenas publicar as Demonstrações Contábeis, mas sim, dar ampla 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.º 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.**
> 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 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, parágrafo 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.

Em consulta ao site http://web.qualitysistemas.com.br/despesas/municipio_de_laguna_carapa/?ano=2015&tp=3#divResultado (acesso em 17/08/2015) constatamos que apesar de o jurisdicionado possuir site da transparência, as informações relativas à execução da despesa não estão descritas no site de forma pormenorizada, ou seja, não é possível consultar o n.º do empenho, a data do pagamento e o nº da ordem bancária. Lembramos que o [1]§3º, inciso IV do Decreto n.º 7724/2012 determina a divulgação da execução financeira e orçamentária de forma detalhada. Além disso, constatamos que o link da transparência de laguna Carapã não possui ferramenta de pesquisa, que permita saber, por exemplo, o montante da despesa empenhada por credor, no Fundo de Habitação e Interesse Social no exercício Financeiro de 2014. O site também não possibilita gravar relatório das pesquisas realizadas. O link pesquisa avançada não traz as informações sobre o empenho, ordem de pagamento e não permite individualizar a pesquisa por órgão (Prefeitura,

[1] § 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:
IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

Fundo de Saúde, FUNDEB).

O Jurisdicionado também não publicou, em meios de acesso público, as demonstrações contábeis do Fundo. Destaco ainda que a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n.º 1.133/2008 – item 11 – exige não apenas a publicação, mas a divulgação que é mais ampla e que corresponde à:

> 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**.

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Laguna Carapã http://www.lagunacarapa.ms.gov.br – acesso em 08/07/2015) constamos que a Prefeitura **não** cumpre o art. 8º da Lei de Acesso à informação (LAI – Lei Federal n.º 12.527/2011), pois não observou o seguinte:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:
> I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
> (...)
> **IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (não há publicação dos procedimentos licitatórios**

> **realizados no site)**
> V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
> VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
> § 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).**
> § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
> (...)
> II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; **(conforme já mencionamos o site não possibilita a gravação de relatórios)**
> III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> (...)
> VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
> VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

No caso em questão temos conduta omissiva passível (art. 42, inciso V – falta de transparência nas contas públicas) de punição com multa, atribuída ao gestor por deixar de cumprir o art. 48 *caput* e inciso II da LRF, e a Resolução CFC n.º 1.133/2008 não divulgando, em meios de acesso público, todos os Balanços, os Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e Orçamentos. Também deixou de cumprir o art. 8º da Lei de Acesso à Informação §1º incisos I, IV, V e VI (não divulgar as competências dos órgãos, horários de funcionamento e telefones; não divulgar informações relativas aos procedimentos licitatórios; os dados gerais dos programas e as perguntas mais frequentes da sociedade), bem como §2º , II, III, VII e VIII do mesmo diploma legal não possibilitando a gravação de relatórios, não garantido o acesso à informação às pessoas portadoras de necessidades especiais.

Diante desta situação, verificada a ilegalidade, compete ao TCE/MS assinar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei. Sendo assim, opinamos, com

fulcro nos artigos 71[2], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[3], inciso IX da Constituição Estadual, pela fixação de um prazo razoável para que o gestor dê cumprimento aos diplomas legais e atos normativos supracitados. Para tanto, deverá ser aberto um processo de acompanhamento, previsto no art. 31 da LO-TCE/MS. Eventual descumprimento do prazo fixado para cumprimento da lei caberá ao TCE/MS aplicar a multa prevista no 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

[2]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;

[3]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;

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.

Destacamos ainda o art. 21, inciso VII da LO-TCE/MS que assim dispõe:

> 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;**

Sendo assim, reafirmamos nossa opinião pela fixação de um prazo razoável para que o gestor dê cumprimento ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso a Informação, sob pena de multa (art. 42, inciso V da LO-TCE/MS). Com o objetivo de verificar efetividade desta decisão deverá o TCE/MS valer-se acompanhamento (art. 26 da LO-TCE/MS).

2.2.3) Do Orçamento.

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

No caso, a Lei Municipal nº 450/2013 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 137.000,00, conforme *ANA-4ICE-7864/2015* – fls. 112/119.

Quanto aos créditos adicionais[4] do exercício, foram abertos créditos suplementares aumentando o orçamento do Fundo em R$ 11.300,00. Por outro lado, também ocorreram anulações de dotações orçamentárias que o reduziram na importância de R$ 4.500,00. Com isso, a despesa inicialmente autorizada restou fixada em R$ 143.800,00, conforme Relatório dos Créditos Abertos no Exercício (fl. 93), Decretos (fls. 94/99) e autorização legislativa. Todavia, verificou-se que os decretos encaminhados não apresentam a exposição justificativa. Assim, restou prejudicado o cumprimento do art. 43, *caput*, da Lei Federal nº 4.320/64. 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 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

[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.

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 deficit 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: 20/mar/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: 20/mar/2015).

Embora a Lei Orçamentária do exercício de 2013 contenha autorização para abertura de crédito adicional, não foi possível neste processo aferir se o limite foi observado, uma vez que, nas contas de gestão do fundo, só devem ser enviados os Decretos Orçamentários que alteram o orçamento do fundo

sob análise.

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

- Existe autorização legislativa para abertura de créditos adicionais, mas não foi possível aferir o cumprimento do limite estabelecido neste processo;

- 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 nº 4.320/64;

- Restaram comprovadas as alterações efetuadas no orçamento do FHIS-Laguna Carapã/MS.

Dessa forma, opinamos pela recomendação ao Chefe do Poder Executivo para que faça as justificativas de abertura de créditos adicionais, conforme a legislação vigente.

Ressalta-se que o art. 42, inciso IX da LO-TCE/MS caracteriza como infração á normal legal a prática de qualquer ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos.

2.2.4) 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 e Portaria Interministerial nº 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. 67, o qual evidencia receita orçada de R$ 67.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 636,73.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 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. 68, o qual demonstra despesa autorizada de R$ R$ 143.800,00 e empenhada na ordem de R$ 39.046,82.

2.2.5) Demonstrações contábeis.

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei nº 4.320/1964. O gestor elaborou as demonstrações a que estava obrigado, vejamos:

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls. 41/44;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 46/47;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fls. 49/51;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fls. 53/55.

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

Quadro 1

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

ESPECIFICAÇÃO	R$
1 - Receita Arrecadada	636,73
2 - Despesa Empenhada	39.046,82
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(38.410,09)**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls. 41/44.

RESULTADO FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	38.410,09
2 - Receita Orçamentária	636,73
3 - Receita Extraorçamentária	2.341,38
4 – Soma	**41.388,20**
5 - Despesa Orçamentária	39.046,82
6 - Despesa Extraorçamentária	2.341,38
7 - Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte	0,00
8 – Soma	**41.388,20**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 46/47.

RESULTADO PATRIMONIAL	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas	636,73
2 - Variações Passivas	39.046,82
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial (1-2)	**(38.410,09)**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 53/55.

RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior	38.410,09
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício	**(38.410,09)**
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício	**0,00**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 84/85; 49/51 e 53/55, respectivamente.

Constatamos que o FMHIS-Laguna Carapã 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 CONTABEIS. 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 le-

gal 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. Em homenagem ao princípio da transparência e da impessoalidade do gasto público e considerando que 93,69% da despesa empenha foi relativa execução de melhorias em unidades habitacionais do bairro Nossa Senhora Aparecida II, seria conveniente informar em Nota Explicativa: qual o critério escolha das unidades habitacionais (famílias com que renda per capita?). Qual empresa foi responsável pela execução dos serviços e em que consiste tais serviços? O contrato foi realizado mediante procedimento licitatório?
3. Os recursos provém de convênio. Qual objeto, número e vigência do mesmo.

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.

2.2.6) Das Análise Qualitativa da Despesa Orçamentária.

Conforme relatório de empenhos emitidos no sistema SICOM 90,69% dos recursos aplicados referem-se à contratação de empresa especializada para execução de melhorias nas unidades habitacionais existentes no Bairro Nossa Senhora Aparecida II. Vejamos o relatório em questão:

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Pesquisa de Empenhos

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

Município: LAGUNA CARAPÃ - Órgão: FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DEFP - Data entre: 01/01/2014 e 31/12/2014

Unidade: **2 - SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABAL**

Credor	Codificação	Elemento	Nº	Data	Cpf/Cnpj
Especificação					**Valor Empenho**
Nr. Linha: **1**					
JOSELIA DA ROSA MORAIS - ME	08.02.16.482.0011.1.050	4.4.90.51.00	1	16/01/2014	15375842000103
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE MELHORIAS NAS UNIDADES HABITACIONAIS EXISTENTES NO BAIRRO NOSSA SRA APARECIDA II, CONFORME CONVÊNIO Nº 21.609, CELEBRADO ENTRE O MUNICIPIO DE LAGUN53L					36.584,00
Nr. Linha: **2**					
BANCO DO BRASIL S/A	08.02.16.482.0011.2.064	3.3.90.39.81	2	29/01/2014	00000000408514
VALOR A QUE SE EMPENHA REFERENTE TARIFA BANCÁRIA DOC/TED ELETRÔNICO.					7,40
Nr. Linha: **3**					
BANCO DO BRASIL S/A	08.02.16.482.0011.2.064	3.3.90.39.81	3	17/04/2014	00000000408514
VALOR A QUE SE EMPENHA REFERENTE TARIFA BANCÁRIA DOC/TED ELETRÔNICO.					7,40
Nr. Linha: **4**					
AGENCIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE MATO GROSSO DO	08.02.16.482.0011.1.050	3.3.30.93.00	4	29/08/2014	05472304000175
VALOR A QUE SE EMPENHA REFERENTE A PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL AO CONVENIO 21609 ,QUE VISA A REVITALIZAÇÃO DE 68 UNIDADES HABITACIONAIS SENDO QUE O CONVENIO VENCEU EM 22 DE JULHO DE 2014.					2.448,02
				Total da Unidade:	**39.046,82**
				Total Geral:	**39.046,82**

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 e observar os princípios da moralidade e impessoalidade, opinamos pela orientação ao gestor para que mantenha em boa ordem e guarda (sem prazo prescricional[5]) os documentos que comprovem:

- O beneficiário do serviço prestado, que deve estar claramente identificado – Nome completo, CPF, RG, Endereço;
- O critério de escolha dos beneficiários (renda per capita, condição de moradia, etc) e o embasamento legal;
- Recibo de entrega definitiva do serviço prestado;

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

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 n° 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.

Destacamos também o § 10º do art. 43 da IN/TCE/SC n.º 14/2012 que assim dispõe:

> § 11 Quando o objeto incluir a **aquisição de materiais para distribuição gratuita, a prestação de contas será acompanhada de relação na qual conste o nome, o número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF, ou Registro Geral - RG, endereço dos beneficiários, e suas assinaturas e elementos comprobatórios da distribuição, como matérias jornalísticas, registro fotográfico, filmagem, dentre outros**.

2.2.7) Das Irregularidades apontadas.

No item **2.2.2** - **Avaliação da responsabilidade fiscal,** constatamos a conduta de falta de transparência nas contas públicas, por não publicar os demonstrativos contábeis conforme normatização do Conselho Federal de Contabilidade e art. 48 da LRF, bem como por deixar de cumprir dispositivos da Lei de Acesso à Informação. Contudo, entendemos que, neste caso específico, antes de punir o gestor, compete a este Tribunal assinar prazo para que o gestor cumpra a lei.

No item **2.2.5 – Das Demonstrações Contábeis**, constatamos a ausência de elaboração, publicação e remessa das Notas Explicativas às Demonstrações, conduta que caracteriza a escrituração das contas públicas de forma irregular. Contudo, por ser a primeira vez que este TCE aponta tal irregularidade, haja a vista a obrigatoriedade de seguir o MCASP, entendemos que, compete a este TCE fixar prazo, para que ao elaborar as Demonstrações Relativas ao exercício financeiro de 2015 o gestor e o contador, elaborem as Notas Explicativas que são parte integrante das demonstrações.

2.2.8) 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.

2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

O parecer ora exarado foi fundamentado, exclusivamente, no exame de documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida, ficando,

portanto, ressalvadas quaisquer impropriedades e irregularidades porventura encontradas por meio de processos de instrumentos de fiscalização que dispõe o art. 26 da 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, e 59, II, todos da LCE nº 160/2012, esta Auditoria opina pela **regularidade com ressalvas** das Contas Anuais de Gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Laguna Carapã no exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. Itamar Bilibio e da Secretária Municipal de Assistência Social, Sra. Vera Lucia Lorenzoni Bilibio, opinando ainda:

a) Pela **fixação de prazo** para que o gestor dê cumprimento ao art. 48 da LRF, a totalidade do art. 8º da LAI (Lei Federal nº 12.527/2011) e a Resolução CFC nº 1.133/2008 (art. 21, inciso VIII da LO/TCE/MS) e divulgue na Internet a totalidade dos demonstrativos contábeis objeto destes instrumentos normativos, sob pena de multa, conforme item 2.2.2 deste parecer;

b)) Pela **fixação de prazo** aos gestores e a contador, para que ao elaborar as demonstrações contábeis relativas ao exercício financeiro de 2015, observem a obrigatoriedade de elaborar, publicar e remeter ao TCE/MS as notas explicativas que são parte integrante das demonstrações conforme descrito no item 2.2.5 deste parecer, sob pena de caracterizar escrituração das contas públicas de forma irregular;

c) Pela **recomendação** ao Prefeito Municipal atual para que cumpra o art. 43 da Lei 4.320/64, quanto às justificativas de abertura de créditos adicionais, conforme item 2.2.3 deste parecer.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 17 de agosto de 2015.

Patrícia Sarmento dos Santos
Conselheira Substituta

ASC

PROCESSO TC/MS	:	TC/7864/2015
PROTOCOLO	:	1593136
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE LAGUNA CARAPÃ
RESPONSÁVEL	:	ITAMAR BILIBIO VERA LUCIA LORENZONI BILIBIO
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	PREFEITO MUNICIPAL SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2014
RELATOR	:	CONSELHEIRO 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/MS, 17 de agosto de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA