PARECER PAR - GACS LLRP - 5389/2016

PROCESSO TC/MS	:	TC/6701/2015
PROTOCOLO	:	1590542
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE MARACAJU
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	MAURÍLIO FERREIRA AZAMBUJA
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO. PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO INSTRUÍDAS COM OS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS NÃO PRESTADAS. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 37, 42, "CAPUT" E INCISO II, e 59, III, 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 do FUNDO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE MARACAJU – 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 n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

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

"*Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do Fundo Municipal de Meio Ambiente de Maracaju, referente ao exercício financeiro de 2014, OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS*

PARA OBTER APROVAÇÃO COM RESSALVA, resguardando-se a responsabilidade dos Ordenadores de Despesas e de outros responsáveis, no mesmo período, por possíveis irregularidades que poderão ser alvo de futuras inspeções ou por outros procedimentos pendentes de apreciação desta Corte de Contas.".

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 do prazo de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo (peça n° 1).

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) Da Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;

2.2.2) Da Remessa obrigatória de dados e documentos;

2.2.3) Da Ausência do Parecer Técnico Conclusivo da Unidade de Controle Interno sobre as contas;

2.2.4) Da Avaliação da responsabilidade fiscal;

2.2.5) Do Orçamento;

2.2.6) Execução orçamentária da receita e da despesa;

2.2.7) Demonstrações contábeis;

2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.9) 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 **não** ratificar 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.

Na espécie, o Gestor deixou de apresentar o seguinte documento:

a) Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;
b) Inventário Analítico de Bens Móveis e Imóveis.

No contexto, portanto, incidem as disposições dos artigos 37, 42, II, 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;*
> *(...)";*
>
> *"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.

Acresça-se, ainda, que a falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações sujeita o jurisdicionado à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, senão vejamos:

> *“Art. 46. A multa incidente sobre a falta de remessa tempestiva de informações, dados ou documentos ao Tribunal corresponde ao valor de uma UFERMS por dia de atraso, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de trinta UFERMS.”*

Sendo assim, opinamos pela aplicação da multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS.

2.2.3) Da Ausência do Parecer Técnico Conclusivo da Unidade de Controle Interno sobre as contas.

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.

Nessa toada, o controle interno contribui para o alcance de uma governança pública efetiva, aliada à redução de vulnerabilidades na gestão dos recursos públicos.

Dessa forma, para incorporar de forma explícita a noção de controle interno, tornando obrigatória a sua estruturação, cabe citar o art. 74 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre as atividades do sistema de controle interno, senão vejamos:

> *“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."

Citamos, ainda, o art. 31 da CF/88 e o art. 24 da Constituição Estadual que tratam, especificamente, do controle interno em âmbito municipal:

"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei."

"Art. 24 - A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida através do controle externo da Câmara Municipal e através do controle interno do Executivo Municipal, nos termos da lei."

Ainda sobre o controle interno, embora a fiscalização financeira e orçamentária seja de responsabilidade do Poder Executivo (Prefeitura), tal mister é exercido sobre todos os agentes responsáveis por bens e valores públicos, inclusive sobre os diversos Fundos, por força constitucional.

Na espécie, o Agente Público responsável não promoveu a juntada de Cópia do Parecer técnico Conclusivo, emitido pela Unidade de Controle Interno do Executivo Municipal sobre as Contas do respectivo Fundo.

Esclareça-se que a nomeação da Secretária de Administração como Controladora Geral não atende à exigência da Instrução Normativa, pois estaria

emitindo parecer sobre o próprio trabalho, desrespeitando, também, conforme análise ANA 21793/2015 (peça nº 29), ao "*princípio da segregação de funções*".

Com efeito, de acordo com o princípio da segregação de funções, nenhum servidor ou seção administrativa deve participar ou controlar todas as fases inerentes à despesa, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de constatações cruzadas.

Logo, é dever do Gestor Público apresentar o Parecer Técnico Conclusivo emitido pela **Unidade de Controle Interno** sobre as contas do Fundo.

Feitas essas considerações, na espécie, a falta da juntada do mencionado parecer caracteriza infração à normal legal, na forma como estatui o art. 42, *"caput"* e inciso II da LO-TCE/MS.

2.2.4) Da avaliação da responsabilidade fiscal.

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

Fundamento	Exigências	Situação
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Regular (peça nº 24)
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (peça nº 4)

2.2.5) 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 1758/2013 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 491.000,00, conforme análise ANA-ICE-21793/2015, peça nº 29.

Quanto aos créditos adicionais[1], no exercício, foram abertos créditos no montante de R$ 504.515,00, a título de suplementação, e R$ 485.515,00 deram-se por conta de anulação de dotação orçamentária, alterando a despesa autorizada para R$ 510.000,00, conforme Decretos (peça nº 19) e autorização legislativa.

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

2.2.6) 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), peça nº 10, o qual evidencia receita orçada de R$ 90.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 271.193,91.

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 11, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 510.000,00 e empenhada na ordem de R$ 459.349,84.

2.2.7) Demonstrações contábeis.

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro,

[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.

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 24;

b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 6;

c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 7;

d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 8.

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

ORÇAMENTÁRIO	**Quadro 1**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 . Receitas Realizadas.	271.193,91
2 . Despesas Empenhadas.	(459.349,84)
3 . Deficit	**(188.155,93)**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 24.

FINANCEIRO	**Quadro 2**
ESPECIFICAÇÃO	**EXERCÍCIO ATUAL**
1. Receita Orçamentária	**271.193,91**
1.1. Ordinária	28.837,53
1.2. Vinculada	242.356,38
2. (-) Deduções da Receita Orçamentária	0,00
3. Transferências Financeiras Recebidas	240.945,51
4. Recebimentos Extraorçamentários	1.041.832,19
5. Saldo em Espécie do Exercício Anterior	5.407,13
6. Soma	**1.559.378,74**
7. Despesa Orçamentária	**459.349,84**
7.1. Ordinária	58.540,74
7.2. Vinculada	400.809,10
8. Transferências Financeiras Concedidas	46.630,00
9. Pagamentos Extraorçamentários	1.045.007,21
10. Soma	**1.550.987,05**
11. Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte = (6 – 10)	**8.391,69**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 6.

PATRIMONIAL	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	514.138,78
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	274.634,84
3. Resultado Patrimonial do Período = (1-2)	**239.503,94**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 8.

ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Resultados Acumulados	53.732,75
2. Resultado Patrimonial do Período	239.503,94
3. Patrimônio Líquido	**293.236,69**
4. Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	Prejudicado

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 7, 8 e 15.

No caso, como já mencionado no item 2.2.2, não foi acostado aos autos o inventário **analítico** de bens móveis e imóveis, discriminando os bens em espécie, o que prejudicou a conferência de valores no bojo do Balanço Patrimonial (anexo 14).

Tal evento contraria o comando dos artigos 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/1964 e, ainda, pode alterar 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, II, da LCE nº 160/2012 (LOTCE).

2.2.8) 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.

2.2.9) 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, 42, *caput* e inciso II, 37 e 59, III, todos da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina pela **irregularidade** das Contas Anuais de Gestão.

Recomenda-se, ainda, que seja aplicada a multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações nos termos do item 2.2.2 desse parecer, previstos na Instrução normativa nº 35/2011.

Ao Ministério Público de Contas.

É o parecer.

Campo Grande, 16 de maio de 2016.

LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

ANEXO I

CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS				
FONTES/ REFERÊNCIAS LOA/ DECRETOS	**DOTAÇÃO INICIAL (a)**	**SUPLEMENTAÇÃO (b)**	**ANULAÇÃO DOTAÇÃO PRÓPRIA (c)**	**DOTAÇÃO ATUAL (D) = (a+b-c)**
LOA	491.000,00			
1/2014		105.000,00	105.000,00	
11/2014		10.000,00	10.000,00	
24/2014		17.500,00	0,00	
141/2014		17.200,00	17.200,00	
148/2014		10.000,00	10.000,00	
165/2014		106.000,00	106.000,00	
170/2014		8.370,00	8.370,00	
174/2014		71.926,00	71.926,00	
194/2014		39.000,00	39.000,00	
212/2014		10.000,00	0,00	
213/2014		4.419,00	4.419,00	
264/2014		8.400,00	8.400,00	
265/2014		59.000,00	0,00	
305/2014		37.700,00	37.700,00	
312/2014		0,00	67.500,00	
Total Apurado	**491.000,00**	**504.515,00**	**485.515,00**	**510.000,00**

Fonte: Decretos, peça nº 19.