# PARECER PAR - GACS CLO - 1498/2017

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/8424/2015 |
| **PROTOCOLO** | : 1594340 |
| **UNIDADE JURISDICIONADA** | : FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE CASSILÂNDIA |
| **INTERESSADO** | : MARCELINO PELARIN |
| **TIPO DE PROCESSO** | : PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2014 |
| **RELATOR** | : JERSON DOMINGOS |

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO. CUMPRIMENTO DO ART. 14, I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL). INTEMPESTIVIDADE. PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO INSTRUÍDA COM TODOS OS DOCUMENTOS EXIGIDOS. CONTAS IRREGULARES. (ARTIGO 59, IIII DA LCE Nº 160/2012). MULTA.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Cassilândia/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.

Em análise preliminar, a 3ª Inspetoria de Controle Externo constatou na fase inicial de instrução processual impropriedades e irregularidades. Logo, nos termos do art. 80, I, da RNTCE nº 76/2013, o interessado foi intimado[1] para conhecimento e manifestação, momento em que foi apresentada defesa escrita, peça nº 23.

Em seguida, a 3ª Inspetoria de Controle Externo concluiu que as impropriedades e irregularidades diligenciadas foram não sanadas, peça nº 28, manifestando-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

> ***"V – DO RELATÓRIO***
>
> *Depois de procedida a análise da Prestação de Contas do Fundo*

[1] INT 18867/2015 – peça n. 19

*Municipal de Investimentos Sociais de Cassilândia/MS, no exercício de 2014, constatamos que o responsável, devidamente intimado, compareceu aos autos dentro do prazo concedido, apresentando em parte os documentos solicitados, que passamos a comentar:*

*1. Não foi encaminhada a cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as contas do exercício, bem como o ato de nomeação dos membros e suas alterações, deixando, portanto, de atender a IN/TC/MS nº 35/2011, Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2.1, Subitem 23;*

*2. Anexou-se a este processo novo Balanço Patrimonial corrigido, com relação ao Ativo Financeiro do quadro anexo (fl. 90), de acordo com a Lei nº 4.320/64 artigo 105, § 1º, combinado com a IPC 04/2014, sanando a irregularidade;*

*3. Foi encaminhado o quadro do Superávit/Déficit Financeiro anexo ao Balanço Patrimonial, preenchido de acordo com a Lei nº 4.320/64, art. 43,§ 2º, combinado com a IPC 04/2014 em seus Itens 24, 25, 26 e 27, sanando a omissão inicial;*

*4. O anexo 08 – Demonstrativo da Despesa por Funções, Subfunções e Programas conforme o vínculo com os recursos – foi apresentado a esta Corte de Contas, conforme solicitação;*

*5. Tendo em vista a justificativa apresentada (fl. 13), o órgão estava em fase de implantação do Controle Interno no exercício de 2014. Ressaltamos que tal assunto, por ser de competência do Poder Executivo Municipal, será tratado quando da análise do Balanço Geral do exercício em questão.*

***VI – DA CONCLUSÃO***

*Face ao exposto no Item V – Relatório, Subitem 1, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, não oferece condições favoráveis para obter aprovação, ressalvando-se quanto à ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta 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 de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (peça nº 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) Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;
2.2.2) Remessa obrigatória de dados e documentos;
2.2.3) Avaliação legal e responsabilidade fiscal;
2.2.4) Orçamento;
2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa;
2.2.6) Demonstrações contábeis;
2.2.7) Irregularidades
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 a análise da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de ratificar a conclusão ora defendida, 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 os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B.

Na espécie, o jurisdicionado deixou de encaminhar os seguintes documentos:

a. Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;
b. Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno;
c. Cópia do parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as contas do exercício, bem como ato legal que nomeou seus membros, se houver, na forma estabelecida em lei.

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.

Ressalte-se que, muito embora não seja regularmente exigido pela Instrução Normativa TCE nº 35/2011, como documento de instrução obrigatória nas prestações de contas de gestão de autarquias, fundações e fundos municipais, a manifestação do "comitê[2]", no caso específico dos fundos de investimentos sociais, a respeito da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do fundo municipal, mostra-se como elemento de controle social de elevada importância, a ser considerado no julgamento a ser realizado por este Tribunal, tal como é o caso dos pareceres emitidos pelos conselhos municipais.

O Comitê do Fundo de Investimentos Sociais é responsável pelo Controle Social no âmbito da análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos desses fundos. O controle social nesta área foi instituído pela Lei Estadual nº 2.105, de 31 de maio de 2000, a qual instituiu o Fundo de Investimentos Sociais e deu outras providências:

> Art. 3º Mediante regulamento será instituído um comitê para **avaliar programas de investimentos sociais** de interesse público, bem como para receber as prestações de contas **e avaliar seus resultados**[3].
>
> (...)
>
> Art. 9º. Do total dos recursos arrecadados na forma do inciso I do artigo 4º desta Lei, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados aos Municípios, conforme percentual correspondente ao índice de participação destes na Receita do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.
>
> § 1º **Os Municípios deverão criar Fundos Municipais para investimento social, vinculados ao Executivo Municipal, os quais serão fiscalizados por um comitê composto por 6 (seis) membros, sendo 3 (três) indicados pelo Poder Público Municipal e 3 (três) pela Sociedade Civil Organizada.**
>
> **§ 2º Ao comitê de que trata o parágrafo anterior caberá a análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do Fundo Municipal.**

O papel fundamental desse Comitê é o de fiscalizar o Fundo de Investimentos Sociais e analisar as prestações de contas, sendo uma instância pública de participação

[2] Lei Estadual nº 2.105/200, Art. 9º, § 2º
[3] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.

democrática, conforme preceitua o art. 204, inc. II da CF.

Constata-se que a Lei Municipal n. 1.159/2000 (peça n. 18, f. 78), do Município de Cassilândia instituiu o Fundo Municipal de Investimentos Sociais com a finalidade de gerir recursos financeiros de que trata o art. 9º da Lei Estadual n. 2.105/2000, ao mesmo momento que dispôs sobre o Comitê de Fiscalização. Vejamos:

> *"Artigo 2º. A fiscalização do FMIS será feita por um Comitê composto por 06 (Seis) membros nomeados pelo chefo do Executivo Municipal, sendo 03 (três) representantes de órgãos do Município e 03 (três) representantes da sociedade civil organizada."*

As atribuições comumente listadas nas leis de criação do fundo demonstram a importância do controle social. A fiscalização a ser exercida pelo Comitê (composto de forma paritária, Lei Estadual n° 2105/2000) dá credibilidade aos documentos acostados às Prestações de Contas encaminhas aos TCE's.

O controle social, quando efetivo, reveste a documentação contábil (acostada às Prestações de Contas) dos seguintes atributos: confiabilidade, imparcialidade e objetividade. Estes atributos foram definidos pelo Conselho Federal de Contabilidade ao editar as NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO – NBC T 16, especificamente a NBCT 16.5 que trata do registro contábil.

Destaca-se a seguir os atributos da informação contábil que consideramos serem os mais relevantes e aplicáveis às prestações de contas relacionadas, quais sejam:

> NBC T 16 – NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO
> NBC T 16.5 – REGISTRO CONTÁBIL
> Aprovada pela Resolução CFC n.º 1.132/2008:
> 4. São características do registro e da informação contábil no setor público, devendo observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público.
> (...)
> (c) Confiabilidade – o registro e a informação contábil devem reunir requisitos de verdade e de validade que possibilitem segurança e credibilidade aos usuários no processo de tomada de decisão.
> (e) Imparcialidade – os registros contábeis devem ser realizados e as informações devem ser apresentadas de modo a não privilegiar interesses específicos e particulares de agentes e/ou entidades.

> (g) Objetividade – o registro deve representar a realidade dos fenômenos patrimoniais em função de critérios técnicos contábeis preestabelecidos em normas ou com base em procedimentos adequados, sem que incidam preferências individuais que provoquem distorções na informação produzida.

A informação contábil, quando sujeita ao controle social, traz consigo maior confiabilidade, imparcialidade e objetividade uma vez que as despesas realizadas via Fundo Municipal de Investimentos Sociais são acompanhadas e fiscalizadas pelos Comitês conforme Lei Estadual nº 2.105/2000.

Desta forma, entende-se que é dever do TCE/MS averiguar, inclusive, a atuação desse Comitê que fiscaliza o Fundo de Investimentos Sociais, nesse caso de Cassilândia, quanto ao cumprimento das diretrizes previstas na Lei Estadual nº 2.105/2000, no que tange aos aspectos relacionados à estrutura, nomeação de seus membros, análise das prestações de contas e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo.

No caso destas contas anuais de gestão, não verificou-se nos autos do processo a autuação de parecer demonstrando a atividade do Conselho Municipal de Acompanhamento do Investimento Social – FIS, não se comprovando, também, o cumprimento das disposições legais dispostas nos termos dos §§ 1º e 2º, do artigo 9º, da Lei Estadual nº 2.105/2000.

Portanto, esta Auditoria, face a relevante importância do “comitê” no processo de prestação de contas dos recursos destinados aos investimentos sociais, na esfera municipal, é de entendimento que a atuação do comitê é passível de averiguação “in loco”, na ocasião de inspeção a ser realizada por esta Corte de Contas, visando, essencialmente, avaliar o cumprimento da Lei Estadual nº 2.105/2000, em vista do que segue:

a- A avaliação dos programas de investimentos sociais de interesse público (art. 3º);

b- A avaliação dos resultados da prestação de contas (art. 3º);

c- A análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do Fundo Municipal (§ 2º, art. 9º).

Caso não haja possibilidade para que o Tribunal de Contas apure, por meio do procedimento de inspeção, em que condições o Comitê do Fundo de Investimentos Sociais de Cassilândia vem atuando naquela municipalidade, é possível encaminhar cópia dos autos do processo ao Ministério Público Estadual para que o mesmo proceda às investigações que julgar necessárias, se assim entender cabível.

**2.2.3) Da avaliação legal e 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 n. 16) |
| **CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)** | Transparência e Publicidade. | Regular (peça n. 04) |
| **Lei Estadual nº 2.105/2000 (art. 2º, § 1º)** | Pagamento de despesas com pessoal, pelos Municípios, na área da saúde e da assistência social, ou destinados à contrapartida em convênios e contratos. | Regular[4] (peça n. 11) |

**2.2.4) Do orçamento.**

Nos termos do art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, a lei orçamentária deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica,

[4] No caso não houve despesas com pessoal.

financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

No caso, a Lei Municipal nº 1.936/2013 de 30/12/2013, autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$360.000,00, conforme consulta realizada no Processo TC/19316/2014 que trata do orçamento programa do Município de Cassilândia do exercício de 2014.

Não foram abertos créditos adicionais[5] do exercício, portanto, o orçamento inicial permaneceu inalterado.

**2.2.5) 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 e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), peça nº 10, o qual evidencia receita orçada de R$ 260.000,00 e arrecadada na ordem de R$215.014,90.

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$360.000,00 e empenhada na ordem de R$ 230.167,97.

**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 nº 4.320/1964.

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 05;

b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 06;

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

c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 07;

d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 08.

| BALANÇO ORÇAMENTÁRIO | QUADRO 1 |
|---|---|
| **RECEITAS** | **R$** |
| 1. Receitas Realizadas | 215.014,90 |
| 2. Despesas Empenhadas | 230.167,97 |
| **3. Déficit** | **15.153,07** |

Fonte: Anexo 12 - Balanço Orçamentário, peça n.º 05.

| BALANÇO FINANCEIRO | Quadro 2 |
|---|---|
| **ESPECIFICAÇÃO** | **R$** |
| **1. Receita Orçamentária** | **215.014,90** |
| 1.1. Ordinária | 215.014,90 |
| 1.2. Vinculada | 0,00 |
| 2. (-) Deduções da Receita Orçamentária | 0,00 |
| **3. Transferências Financeiras Recebidas** | **15.070,25** |
| **4. Recebimentos Extraorçamentários** | **18.439,75** |
| **5. Saldo em Espécie do Exercício Anterior** | **84,81** |
| **6. Total = (1 + 3 + 4 + 5)** | **248.609,71** |
| **7. Despesa Orçamentária** | **230.167,97** |
| 7.1. Ordinária | 230.167,97 |
| 7.2. Vinculada | 0,00 |
| **8. Transferências Financeiras Concedidas** | **0,00** |
| **9. Pagamentos Extraorçamentários** | **0,00** |
| **10. Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte = (6 – 7– 8 – 9)** | **18.441,74** |
| **11. Total = (7 + 8 + 9 + 10)** | **248.609,71** |

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

| DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS | Quadro 3 |
|---|---|
| **ESPECIFICAÇÃO** | **R$** |
| 1 - Variações Patrimoniais Ativas. | 230.085,15 |
| 2 - Variações Patrimoniais Passivas. | 230.167,97 |
| **3 -** Resultado Patrimonial do Período**. (1-2)** | **- 82,82** |

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 08.

| ANEXO 14 - BALANÇO PATRIMONIAL (APURAÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO) | Quadro 4 |
|---|---|
| **ESPECIFICAÇÃO** | **R$** |
| 1- Resultados Exercícios anteriores | 84,81 |
| 2- Resultado do Exercício | -82,82 |
| **3 - Total do Patrimônio Líquido** | **1,99** |
| Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP) | Regular |

Fonte: Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peça nº 08 , Balanço Patrimonial do Exercício Anterior – peça n. 14

**2.2.7) Irregularidades**

Constataram-se nos autos do processo as seguintes irregularidades:

a. Estas contas anuais de gestão não estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos pela legislação, conforme subitem 2.2.2;

**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 estatui o artigo 14, I, da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina:

**3.1)** Pela **irregularidade** dessas contas anuais de gestão, tendo em vista o prescrito no art. 59, III, combinado os arts. 37 e. 42, caput e incisos II da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 (LO-TCE/MS);

**3.2)** Pela aplicação de multa em razão da prática do ato infracional previsto no art. 42, inciso II, da LCE n. 160/2012;

**3.3)** Pela verificação, em de procedimento de Inspeção a ser realizada no município de Cassilândia (Art. 29 – LO-TCEMS), da atuação do Comitê de Fiscalização do Fundo de Investimentos Sociais naquela municipalidade. Alternativamente, pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual a quem compete defender os interesses sociais indisponíveis (Art. 127 da Constituição Federal de 1988).

**É o parecer.**

**Ao Ministério Público de Contas.**

Campo Grande - MS, 16 de março de 2017.

**CELIO LIMA DE OLIVEIRA**
**CONSELHEIRO SUBSTITUTO**

DMB