PARECER PAR - GACS PSS - 6979/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/5975/2013
PROTOCOLO	:	1413518
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ITAPORÃ
RESPONSÁVEL	:	VERA LUCIA AMADOR ALVES
CARGO DO RESPONSÁVEL		GERENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2012
RELATOR	:	CONSELHEIRO OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO INSTRUÍDAS COM OS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS NÃO PRESTADAS. CONTAS IRREGULARES (ARTIGOS 37, 42, II, E 59, III, DA LO-TCE/MS). MULTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Assistência Social de Itaporã – 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 4ª Inspetoria de Controle Externo constatou na instrução processual impropriedades e irregularidades. Logo, nos termos do art. 80, I, da RNTCE nº 76/2013, o Sr. Marco Antonio Pacco – Prefeito Municipal à época e o Sr. Wallas Gonçalves Milfont – Prefeito Municipal atual foram intimados (INT - 6710/2013 e 6711/2013– fl. 137/138[1]) para conhecimento e manifestação, momento em que apresentaram defesa escrita, devidamente instruída com documentos (fls. 140/190 e 199/229).

[1] Em todas às referências a numeração de páginas neste parecer consideramos o número total de páginas do processo, sem levar em conta a numeração relativa à peça.

Em seguida, a 4ª Inspetoria de Controle Externo observou que o Órgão atendeu a Intimação, enviando os documentos faltantes, e, em conclusão, manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

> *(...) entendemos que a presente Prestação de Contas anual do* ***Fundo Municipal de Assistência Social de Itaporã/MS,*** *referente ao exercício financeiro de 2012,* ***OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO*** *(ANA-4ICE-2743/2015 – fls. 230/235).*

É o relatório. Passo a Opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DA PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DA ORDENADORA DE DESPESAS DO FUNDO.

Uma vez constatada a instrução processual incompleta, a equipe técnica deste TCE/MS expediu os Termos de Intimação n.º 6710/2014 e nº 6711/2014 (fls. 137/138). Os referidos termos de intimação chamam aos autos o Prefeito à época do Município de Itaporã/MS, Sr. Marco Antonio Pacco e Prefeito atual, Sr. Wallas Gonçalves Milfont. Ocorre que, de acordo com o cadastro de responsáveis inserto à fl. 8, a ordenadora de despesas do fundo é a Gerente de Assistência Social, Sra. Vera Lucia Amador Alves.

Sendo assim, faz-se necessário a emissão de novo termo de intimação, nos moldes do emitido às fls. 137/138, intimando a Gerente de Assistência Social à época, Sra. Vera Lucia Amador Alves. Respaldamos nosso entendimento no cadastro de responsáveis à fl. 8 e nas peças contábeis anexas à presente Prestação de Contas que seguem assinadas pela Gerente de Assistência Social e pela Contadora da prefeitura, à época. Tal cuidado é de extrema importância, pois a falta de intimação da pessoa correta, neste caso, da ordenadora de despesas, poderá causar a nulidade do processo.

O Código de Processo Civil (CPC), aplicável subsidiariamente aos processos no âmbito desta Corte de Contas por força do art. 89 da LO-TCE/MS, em seus artigos 213 e 214 prescrevem que a citação válida é elemento essencial para validade do processo. A saber:

> Art. 213. **Citação** é o ato **pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender**. [2] (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)
> Art. 214. **Para a validade do processo é indispensável a citação inicial do réu**. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)
> § 1º O comparecimento espontâneo do réu supre, entretanto, a falta de citação. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)
> § 2º Comparecendo o réu apenas para argüir a nulidade e sendo esta decretada, considerar-se-á feita a citação na data em que ele ou seu advogado for intimado da decisão.

No mesmo sentido o art. 102 do Regimento Interno do TCE/MS (RI-TCE/MS):

> Art. 102. São nulos os despachos, decisões e outros atos praticados ou termos firmados:
> (...)
> § 1º Às disposições deste artigo são aplicáveis, todavia, as seguintes regras:
> II - a **falta de intimação** ou de **outra comunicação** de ato é sanada ou suprida diante da ocorrência de qualquer dos casos referidos no art. 105, *caput*, I e II, e § 1º, I e II, a, b e c, observado o disposto no § 2º do presente artigo e no art. 96, II, a, 1 e 2, e b;
> (...)
> § 2º Nos casos do § 1º, II, o vício será considerado sanado a partir do momento em que, alternativa ou cumulativamente, o **jurisdicionado ou seu procurador**:
> I - tomar ciência da matéria do processo ou dos atos processuais praticados até aquele momento, por qualquer dos meios previstos nos arts. 105, *caput*, I e II, e § 1º, I e II, a, b e c, e 106;
> II - for comunicado formalmente dos elementos necessários para a prática do ato que lhe couber.

Ressalte-se que, se as contas forem julgadas irregulares, o responsável poderá, a critério da justiça eleitoral, tornar-se inelegível (art. 1º, inciso I, alínea g da

[2] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.

Lei Complementar n.º 64/90). Portanto, o ato de definição do verdadeiro responsável pelas contas em questão é de extrema importância e deve ser efetuado com a maior cautela possível.

De qualquer forma, prossegue-se para a análise do mérito das contas, na situação em que se encontra o processo.

2.2. 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 (fl. 2).

2.3. 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:

2.3.1) Remessa obrigatória de dados e documentos;
2.3.2) Avaliação da responsabilidade fiscal;
2.3.3) Orçamento;
2.3.4) Execução orçamentária da receita e da despesa;
2.3.5) Demonstrações contábeis;
2.3.6) Das Irregularidades apontadas.
2.3.7) Avaliação de legitimidade e economicidade;
2.3.8) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.3.1) 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 **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 Gestor deixou de apresentar os seguintes documentos:

a) Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 "B" nº 3 da INTCE nº 35/2011);

b) Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre o parecer do controle interno (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 "B" nº 4 da INTCE nº 35/2011);

c) Relação dos restos a pagar pagos no exercício, em ordem sequencial de número de empenhos/ano, discriminando a classificação funcional programática, as respectivas dotações, valores, datas e beneficiários (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 "B" nº 14 da INTCE nº 35/2011);

d) Justificativa e atos referentes aos cancelamentos dos restos a pagar (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 "B" nº 16 da INTCE nº 35/2011);

e) Inventário Analítico de Bens Móveis e Imóveis (papel ou mídia) (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 "B" nº 20 da INTCE nº 35/2011);

f) Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal 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 (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 "B" nº 23 da INTCE nº 35/2011).

No contexto, portanto, incide as disposições dos artigos 37, 42, II e 59, III, todos, da Lei Complementar nº 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, recomenda-se que os gestores também devam sujeitar-se à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS.

Com relação a falta de remessa da Cópia do parecer (letra "f"), vale a pena mencionar que o Conselho do Fundo de Assistência Social 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 Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a qual dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências:

> Art. 16 As instâncias deliberativas do Suas[3], de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).
> (...)
> IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.
> Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)
>
> Art. 17.
> (...)
> § 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e **IV** do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)
>
> Art. 30 **É condição** para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, **a efetiva instituição e funcionamento de:**
> I - **Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil**;
> II - **Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;**

O papel fundamental desse Conselho é o de fiscalizar o Fundo de Assistência Social e analisar as prestações de contas, sendo uma instância pública de participação democrática, conforme preceitua o art. 204, inc. II da CF.

As atribuições acima listadas demonstram a importância do controle social. A fiscalização exercida pelo Conselho[4] dá credibilidade aos documentos acostados às Prestações de Contas encaminhas aos TCE's.

O controle social, quando efetivo, reveste a documentação contábil

[3] Suas: Sistema Único de Assistência Social.
[4] Composto de forma paritária, Lei Federal nº 8.742/93, art. 16, *caput*.

(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. Destacamos a seguir os atributos da informação contábil que consideramos serem os mais relevantes e aplicáveis às prestações de contas relacionada, 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 Assistência Social são acompanhadas e fiscalizadas pelos Conselhos conforme Lei Federal nº 8.742/93.

Desta forma, entende-se que é dever do TCE/MS averiguar, inclusive, a atuação desse Conselho que fiscaliza o Fundo de Assistência Social de Itaporã, quanto ao cumprimento das diretrizes previstas na Lei Federal nº 8.742/93, 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.

A ausência do parecer do Conselho dificulta a avaliação do cumprimento das legislações citadas, uma vez que a análise do TCE/MS é efetuada primordialmente com base nos dados dos Demonstrativos Contábeis do Município, carecendo da chancela do controle social para certificar o efetivo cumprimento do mandamento constitucional (art. 204, inc. II) nos termos da regulamentação trazida pelas leis supracitadas.

Sendo assim, conforme dito anteriormente, a ausência da documentação exigida pelo item 23[5] caracteriza infração á normal legal disposta no artigo 42, *caput* e inciso II da LO-TCE/MS e artigo 46 da referida lei.

2.3.2) 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. 63/122)
CF/1988 (art. 37, *caput*) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, *caput*)	Transparência e Publicidade.	Regular[6](fls. 125/127) 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

[5] INTCE nº 35/2011-Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B - item 23 : Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal 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.
[6] Não foram localizados nos autos os Anexos 14 e 15, porém esta Auditoria consultou o diário oficial do município, datado de 14/01/2013, no site http://www.diariooficial.inf.br/prefeitura.asp?id=9, consultado em 1º/06/2015, dessa forma atestamos o cumprimento do exposto na INTCE nº 35/2011-Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B - item 6.

Lei nº 4.320/64 (fls. 125/127) 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.

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 Itaporã http://www.itapora.ms.gov.br – acesso em 1º/06/2015) constamos que a Prefeitura cumpre **parcialmente** 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:
> (...)
> II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> III - registros das despesas;
> IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
> 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:
> III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> 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, não divulgando, em meios de acesso público, todos os Balanços, os Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e Orçamentos.

Além disso, verificada a ilegalidade, compete ao TCE/MS assinar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei. Sendo assim, opinamos, com fulcro nos artigos 71[7], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[8], inciso IX da Constituição Estadual, pela fixação de um prazo razoável para que o gestor dê ampla divulgação aos demonstrativos exigidos pelos diplomas legais e atos normativos supracitados, sob pena de multa. 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

[7]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;

[8]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;

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 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).

Ademais, essas normas também legislaram sobre a fiscalização a ser realizado pelo controle interno, o qual 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.

Cita-se, 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.

Acresça-se que, se em momento anterior ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, alguns Gestores Públicos cogitavam relegar a implantação do Controle Interno na Administração Pública, desde o advento da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, não há mais espaço para tal omissão, haja vista que, desde então, todos os administradores públicos ficaram obrigados a criar e implantar o Controle Interno, até porque, segundo as disposições da LRF, os relatórios de Gestão Fiscal devem ser assinados, não só pelo Administrador (Prefeito ou Governador, Presidente de Câmara e demais Administradores), mas pelo responsável pela administração financeira **e pelo Controle Interno.**

Destarte, ao não instituir o controle interno municipal e/ou não o prover com os recursos necessários ao seu funcionamento, o Gestor Público violou a Lei nº 4.320/64 (arts. 75 a 77), a Lei Complementar nº 101/2000 (art. 54, parágrafo único), a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul (art. 24) e a Constituição Federal de 1988 (artigos 31 e 74).

Sendo assim, a ausência do parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas caracteriza infração à normal legal, na

forma como estatui o art. 42, *caput* e inciso II da LO-TCE/MS.

2.3.3) 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 2200/2011 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 371.200,00, conforme *ANA-4ICE-2743/2015 – fls. 230/235*.

Quanto aos créditos adicionais[9] do exercício, foram abertos créditos suplementares aumentando o orçamento do Fundo em R$ 352.950,00. Por outro lado, também ocorreram anulações de dotações orçamentárias que o reduziram na importância de R$ 123.600,00. Com isso, a despesa inicialmente autorizada restou fixada em R$ 600.550,00, conforme Relatório dos Créditos Abertos no Exercício (fls. 154/156), Decretos (fls. 157/189) e autorização legislativa. Todavia, 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 doutrina e decisões de Pleno 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

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

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 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 2012 contenha autorização para abertura de crédito adicional, no limite de até 80% das despesas orçamentárias, o que denota, s.m.j., falta de planejamento do gestor do executivo, não foi possível neste processo aferir se tal limite foi observado, uma vez que, nas contas de gestão do fundo, só devem ser enviados os Decretos Orçamentário 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 suplementares, mas não foi possível aferir o cumprimento do limite estabelecido;

- 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 FMAS-Itaporã/MS.

Dessa forma, opinamos pela recomendação ao gestor ou a quem o houver sucedido 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.

2.3.4) 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),

fls. 14/15, o qual evidencia receita orçada de R$ 300.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 262.573,65.

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. 16/19, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 600.550,00 e empenhada na ordem de R$ 575.252,08.

2.3.5) 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), fl. 21;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 23;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fl. 66;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 68.

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

Quadro 1

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

ESPECIFICAÇÃO	R$
1 - Receita Arrecadada	262.573,65
2 - Despesa Empenhada	575.252,08
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(312.678,43)**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fl. 21.

Quadro 2 **RESULTADO FINANCEIRO**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	65.342,02
2 - Receita Orçamentária	262.573,65
3 - Receita Extraorçamentária	298.153,71
4 – Soma	**626.069,38**
5 - Despesa Orçamentária	575.252,08
6 - Despesa Extraorçamentária	23.724,59
7 - Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte	27.092,71
8 – Soma	**626.069,38**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 23.

Quadro 3 **RESULTADO PATRIMONIAL**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas	566.949,09
2 - Variações Passivas	575.252,08
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial (1-2)	**(8.302,99)**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 68.

Quadro 4 **RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior	73.761,69
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício	(8.302,99)
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício	**65.458,70**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 129; 66 e 68, respectivamente.

2.3.6) Das Irregularidades apontadas.

Conforme discorremos no item **2.1 DA PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE**

INTIMAÇÃO DA ORDENADORA DE DESPESAS DO FUNDO, verificamos a ausência de intimação da ordenadora de despesas, Sra. Vera Lucia Amador Alves, Gerente de Assistência Social, qualificada no Cadastro de Responsáveis inserto à fl. 8 nos autos do processo, fato que poderá levar a possível arguição de nulidade processual por ausência de citação, conforme art. 102 do RI-TCE/MS.

Na sequência, no item **2.3.1 - Remessa obrigatória de dados e documentos**, foi demonstrado o não encaminhamento da totalidade das peças obrigatórias segundo a INTCE 35/2011, incorrendo o gestor na conduta infracional de falta de remessa tempestiva de dados e documentos – artigos 42, II e 46 da LO-TCE/MS;

Por fim, no item **2.3.2** - **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. Contudo, entendemos que, neste caso específico, antes de punir o gestor, compete a este Tribunal assinar prazo para que o gestor cumpra a lei.

Dessa forma, opinamos pela aplicação de multa prevista no art. 45, inciso I, devido à infração prevista no art. 42, inciso II da LO-TCE/MS, e as irregularidades apontadas vedam a aprovação das contas, conforme preceitua os artigos 37 e 59, III da LO-TCE/MS.

2.3.7) Avaliação de legitimidade e economicidade.

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

2.3.8) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

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

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 42, II, 37 e 59, III, todos da LCE nº 160/2012, esta Auditoria opina pela **irregularidade** das Contas Anuais de Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Itaporã no exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Gerente de Assistência Social à época, Sra. Vera Lucia Amador Alves, OPINANDO ainda:

a) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, pela falta de remessa tempestiva dos documentos descritos no item 2.3.1 deste parecer;

b) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso II, devido à omissão parcial no dever de prestar contas uma vez que, de acordo com o art. 37 da LO-TCE/MS, as contas que não reúnam a documentação exigida são consideradas não prestadas, conforme item 2.3.1 deste parecer;

c) Pela **instauração de procedimento de Inspeção** (art. 29 – LO-TCE/MS) com objetivo de verificar a atuação do Conselho do Fundo de Assistência Social de Itaporã, tendo em vista a ausência de remessa do parecer. Alternativamente, pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, a quem compete defender os interesses sociais indisponíveis previstos na Lei nº

8.742/93, conforme art. 31 do respectivo diploma legal e apontado item 2.3.1 deste parecer;

d) 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 2.3.2 deste parecer;

e) Pela **fixação de prazo** para que o Prefeito Municipal atual institua o controle interno, sob pena de multa, com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme item 2.3.2 deste parecer;

f) Pela **recomendação** ao gestor ou a quem o houver sucedido para que cumpra o art. 43 da Lei 4.320/64, quanto às justificativas de abertura de créditos adicionais, conforme item 2.3.3 deste parecer;

g) Pela **intimação** da ordenadora de despesas, a Gerente de Assistência Social à época, Sra. Vera Lucia Amador Alves, para o exercício do direito de defesa previsto no art. 113 do RI-TCE/MS em atenção aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, conforme apontamento no item 2.1 deste parecer.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 25 de junho de 2015.

Patrícia Sarmento dos Santos
Auditora Substituta de Conselheiro

ASC