PARECER PAR - GACS PSS - 10503/2015

	:	
PROCESSO TC/MS		**TC/4131/2014**
PROTOCOLO	:	**1487833**
ÓRGÃO	:	**FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ALCINÓPOLIS**
RESPONSÁVEIS	:	**ILDOMAR CARNEIRO FERNANDES** **NARA SIMONE SILVA CARNEIRO**
CARGO DOS RESPONSÁVEIS	:	**PREFEITO** **SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**
ASSUNTO DO PROCESSO	:	**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO**
RELATOR	:	**JERSON DOMINGOS**

EMENTA: FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. IRREGULAR. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL. FALTA DE TRANSPARÊNCIA. MULTA.

I. Irregularidade da prestação, pela falta de observância do art. 42, incisos II e IX da Lei Complementar 160/12. LO/TCE-MS.

II. Instituição financeira não oficial, exigência constitucional (art. 164, §3 da CF/88), caracterizando conduta infracional do art. 42, caput e inciso IX da LO-TCE/MS.

III. Constatada a violação ao art. 48 da LRF, a Resolução CFC n.º 1.133/2008 – 11 –d e à Lei de Acesso a Informação deve o TCE/MS fixar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei, sob pena da aplicação de multa pela falta de transparência prevista no art. 42, V da LO-TCE/MS.

IV. A abertura de crédito orçamentário suplementar e especial deve ser precedida de justificativa, conforme art. 43 da Lei n. 4320/64.

VI. Infração à norma legal – remessa intempestiva de documentos – art. 46 da LO-TCEMS. Ausência de remessa do parecer do Controle Interno. Multa.

1. RELATÓRIO

Trata o presente processo das contas anuais de gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Município de Alcinópolis, relativas ao exercício de 2013. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS (LOTCE/MS).

A 3ª Inspetoria de Controle Externo (3ª ICE) intimou (INT – 19285/2014, fl. 87[1]) a Sr.ª Nara Simone Silva Carneiro e solicitou o envio de documentação, a fim de complementar a instrução processual, de acordo com o exigido na Seção II, do Anexo I, item 2.1, letra "B", da Instrução Normativa nº 35/2011.

Em atendimento à intimação (INT – 19285/2014, fl. 87[2]) a Sr.ª Nara Simone Silva Carneiro encaminhou documentação faltante (fls. 93/100).

Em análise (ANA-3ICE-7458/2015, fls. 101/107), a 3ª Inspetoria de Controle Externo (3ª ICE) 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 dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alcinópolis, referente ao exercício financeiro de 2013, OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO, ressalvando a ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas.

É o breve relatório. Passo a Opinar

2. FUNDAMENTAÇÃO

[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.
[2] 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.

2.1. Responsabilidade pelas contas de gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alcinópolis.

A diferenciação entre contas de governo e contas de gestão, amplamente debatida nos Tribunais de Contas Brasileiros, revela um escopo diferente para cada tipo de processo submetido à análise dos Tribunais de Contas.

O TCE/MG, em seu site, explica contas de governo da seguinte forma:

> As contas anuais subdividem-se em contas anuais para julgamento e em contas de governo.
> **As contas anuais para julgamento são o conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial encaminhados ao Tribunal, na forma de tomada ou de prestação de contas, para fins de julgamento da gestão dos responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos durante o exercício financeiro.**
> As **contas de governo** são o conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que permitam avaliar, sob os aspectos técnicos e legais, a regularidade da **macrogestão dos recursos públicos a cargo do Chefe do Poder Executivo (Governador e Prefeitos), em especial as funções de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas.**
> A Constituição da República, art. 71, I, estabelece a competência do Tribunal para emitir parecer prévio sobre as contas de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, sendo que o julgamento das contas cabe ao Poder Legislativo competente (Assembleia Legislativa, no caso das contas do Governador, e Câmaras Municipais, no caso das contas dos Prefeitos).
> O **conteúdo das contas de governo é diferente do conteúdo das contas para julgamento**. No primeiro caso, **busca-se verificar a regularidade da macrogestão dos recursos públicos de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, em especial as funções políticas de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas**. Nas contas anuais para julgamento, a finalidade é **verificar a regularidade da gestão direta de recursos públicos**. Neste caso, o Tribunal tem competência para julgar as contas anuais, conforme o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição da República. (Grifo Nosso)
> Fonte:
> http://www.tce.mg.gov.br/projetocontas/popups/1.html?iframe=true&width=80%&height=90%

De acordo com o entendimento jurisprudencial do STJ é possível o julgamento do Prefeito Municipal perante a Câmara de Vereadores (contas de governo) e perante o Tribunal de Contas (contas de gestão), isso ocorrerá quando o prefeito acumular a função política com a função de ordenador de despesa.

Consultando o cadastro do processo em tela no e-tce, observa-se que o responsável cadastrado é somente o Prefeito Municipal, Sr. Ildomar Carneiro Fernandes, conforme figura a seguir:

	N° processo	Protocolo	Unidade gestora	Eletrônico	Relator	Tipo	Modalidade	Área atual	N° ofício	Ano ofício	Ano referência	Responsável	Data entrada	Situação atual
	TC/4131/2014	1487833	FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ALCINÓPOLIS - ALCINOPOLIS	@	JERSON DOMINGOS	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO	FUNDO MUNICIPAL	GAB AUD CONS SUB PATRICIA SARMENTO DOS SANTOS	134	2014	2013	ILDOMAR CARNEIRO FERNANDES	31/03/2014 **507 dia(s)**	Em emissão de parecer

Ocorre que estamos analisando as contas de gestão, e que o prefeito só responderá junto a este tribunal, se tiver atuado como ordenador de despesas.

A Lei municipal n. 205/2003, que dispõe sobre a criação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alcinópolis (fls. 85/86), não é clara sobre o gestor e o ordenador de despesa do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Entretanto, no Cadastro dos Responsáveis (fl. 10), o ofício de encaminhamento (fl. 07) e a resposta à intimação (fl. 93), a Sr.ª Nara Simone Silva Carneiro, Secretária Municipal de Assistência Social, consta como a ordenadora de despesas. Ainda, no pronunciamento expresso e indelegável do gestor (fl. 14) sobre o parecer técnico conclusivo sobre as contas anuais do Fundo quem se manifestou foi a Secretária Municipal de Assistência Social.

Portanto, ao que tudo indica, os ordenadores de despesas do FMDCA de Alcinópolis/MS são o Sr. Ildomar Carneiro Fernandes e a Sr.ª Nara Simone Silva Carneiro, devendo ser acrescentado ao cadastro de responsáveis no sistema e-tce o nome da Secretária Municipal de Assistência Social.

Definir o verdadeiro responsável pelas contas é de suma importância, pois um julgamento pela irregularidade das mesmas poderá, a critério da justiça eleitoral, conduzir o responsável à inelegibilidade (LC n. 64/90 – art. 1°, inciso I, alínea g).

2.2 Da remessa obrigatória de informações, dados e documentos.

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

- Parecer Técnico Conclusivo do Controle Interno: o gestor declarou, expressamente, à fl. 11, que o Controle Interno está em fase de implantação e que por tal razão não remeteu ao TCE/MS o parecer do Controle Interno

No contexto, portanto, incidem as disposições dos artigos 37, 42, II, e 59, III, todos da Lei Complementar 160/2012 (LO-TCE/MS), 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

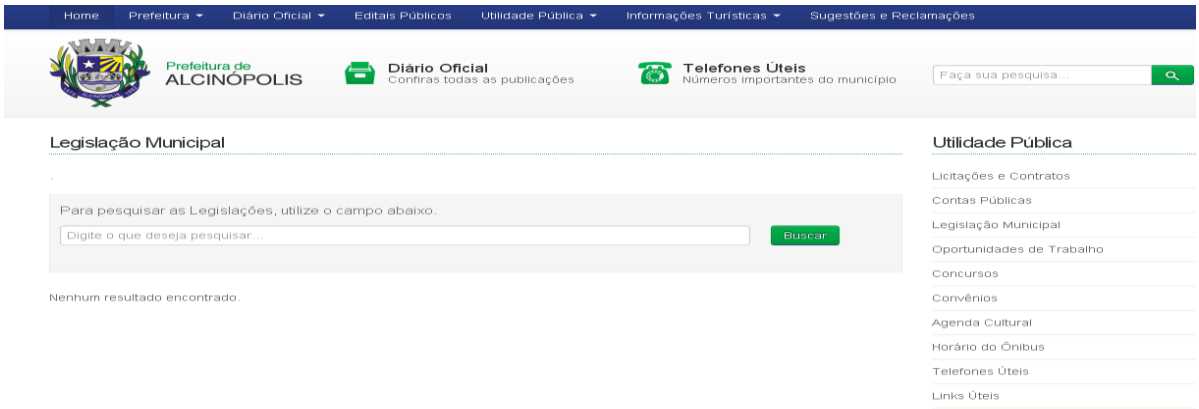
tempestiva de documentos, dados e informações sujeita o jurisdicionado à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, senão vejamos:

> 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 o gestor do Fundo Municipal de Cultura também deva sujeitar-se à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS.

2.2.1) Do controle interno

Foi verificado por esta Auditoria que não foi remetido a este TCE o item **3. Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas**. Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Alcinópolis, (www.alcinopolis.ms.gov.br/ - Acesso em 17/08/2015):



Não foi possível verificar se existe Controle Interno, pois não conseguimos encontrar lei que o institui e o conjunto comprobatório remetido junto à a este tribunal restou prejudicado em face da declaração e reconhecimento do gestor de que o controle interno está em fase de implantação (vide fl. 11).

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, prevenindo irregularidades, integrando-se e facilitando o trabalho do controle externo. O controle interno contribui para o alcance de uma boa governança pública, a transparência e a redução de vulnerabilidades e riscos, assim como de eventual ocorrência da corrupção.

Ao deixar de instituir e manter em efetivo funcionamento o Controle interno o gestor violou os seguintes atos normativos:

- CF/88 – art. 31 e 74;
- CE/MS/89[3] – art. 24;
- LRF – art. 54, § único e art. 59;
- Lei nº 4.320/64 – art. 76 a 80;
- Resolução do CFC n.º 1.135/2008 e alterações posteriores – NBT ASP 16.8 – Controle Interno.

Sendo assim, ao desrespeitar os comandos constitucionais, legais e regulamentares acima mencionados o gestor incorreu na infração prevista no art. 42, caput da LO/TCE/MS, que considera infração toda violação a dispositivo constitucional, legal ou regulamentar que disciplina a prática de ato sujeito a controle externo. E como toda a infração, sujeita o infrator à sanção correspondente.

Diante dessa situação de flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade do ente que não instituiu o Controle Interno ou que o tendo instituído não o implementou e manteve em efetivo funcionamento é que deve o TCE/MS fazer uso de sua competência constitucional e fixar prazo para que o gestor faltoso adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei. Tal entendimento é adotado em diversos tribunais de contas. Vejamos como se posicionou o TCE/MG ao julgar o processo 641.059, no qual lavrou-se a seguinte ementa:

> Ementa: Prestação de Contas de gestor de Câmara Municipal – Recebimento a maior de remuneração pelo Presidente da Câmara – Contrariedade do art. 29, VI, da CR com a redação da EC n. 1 de

[3] Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul - 1989.

> 31.03.92 – Impõe-se a restituição ao erário – Restos a Pagar – Não considerado o apontamento do órgão técnico por se tratar do mesmo exercício da entrada em vigor da LRF (LC 101/2000) – Despesa com serviços de terceiros – Não alcance do exercício de 2000 pela LC N. 101/2000 – Prejudicada a análise do apontamento **Controle Interno – Não-apresentação do relatório – Inobservância de exigência constitucional (art. 74 da CR) e dos arts. 76 a 80 da Lei 4.320/64 e arts. 63 a 66 da LC 33/94 – Fixação de prazo para implantação do sistema de controle interno – Notificação ao atual gestor – Irregularidade das contas.**
>
> Fonte: http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivoTRE/134955 - acesso em 01/07/2015

Sendo assim, visando dar efetividade às decisões deste TCE/MS esta auditoria opina, com fulcro nos artigos 71, IX[4] da CF/88, 77, IX[5] da CE/MS/89 e art. 21, VIII[6] da LO/TCE/MS, pela fixação de um prazo razoável para que o gestor institua e mantenha em efetivo funcionamento o Sistema de Controle Interno, sob pena de, vencido o prazo fixado, multa e irregularidade das contas. A fixação de prazo ao exato cumprimento da lei deve ser objeto de acompanhamento (art. 31 da LO/TCE/MS). Ao instituir o Controle Interno e prover os respectivos cargos, deve o jurisdicionado atentar que, devido a independência e soberania necessárias ao exercício da função, os cargos relativos ao controle interno devem ser de provimento

[4] 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;

[5] Art. 77. O controle externo a cargo da Assembléia 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;

[6] Art. 21. Ao Tribunal compete à 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;

efetivo, conforme entendimento[7] dominante no âmbito dos Tribunais de Contas Brasileiros.

2.3 Da avaliação da responsabilidade fiscal.

A Lei Complementar Federal n. 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.	Irregular (fls. 58/60); **Instituição não oficial.**
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (fls. 18/19) **ressalvado o que dispõe o art. 48, caput da LRF**.

Dispõe o art. 164[8], § 3º, da Constituição Federal de 1988 que as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, **em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei**.

A matéria em debate foi sedimentada no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), senão vejamos:

[7] Vide PC 017/2012 – TCE/ES e Consulta 731.123 do TCE/MG

[8] Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.
(...)
§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

> *"são instituições financeiras oficiais o* ***Banco do Brasil S.A. (que é uma sociedade de economia mista), a Caixa Econômica Federal (que é uma empresa pública), ou "(...) outra instituição de caráter regional com as características dessas duas anteriores, como, verbi gratia, instituição financeira estadual."*** *(TCU, Acórdão 1967/2006 – Plenário número interno do documento AC-1967-43/06-P. consulta/715524 – IV/VN/F/SO/MG/s.f)"*

Acresça-se que, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.661-5 (D.J. 23/08/2002), o Supremo Tribunal Federal, guardião e intérprete maior da Constituição da República, pronunciou-se nos seguintes termos:

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

No mesmo rumo, o assunto foi objeto de consulta perante os Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cujas conclusões foram as seguintes:

> *"são bancos oficiais o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal e qualquer outra instituição financeira que possua as mesmas características das anteriores e integre a administração pública, inclusive em âmbito estadual" (TCE/MG, consulta n°: 715524)*
> *"O Município deve depositar suas disponibilidades de caixa em instituição financeira oficial (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), sendo livre a escolha por instituição federal, estadual ou municipal." (TCE/ES, consulta n° 2735/2005)*

No caso, as disponibilidades de caixa não foram depositadas em instituições financeiras oficiais, pois os depósitos foram efetivados no Banco Bradesco, conforme fls. 58/60:

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	CONTA BANCÁRIA	SALDO BANCÁRIO – R$
Banco Bradesco	0591.018-8	3.558,60

Assim, a conduta do gestor público violou o comando do art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988 e, concomitantemente, incorreu na infração prevista no art. 42, "caput" e inciso IX da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).

Ademais, extrai-se dos autos que foi acostado o documento comprobatório da publicação dos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstrativo de Variações Patrimoniais, fls.18/19.

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Alcinópolis (http://www.alcinopolis.ms.gov.br/- acesso em 20/08/2015) constatamos que a mesma cumpre alguns requisitos da transparência: divulga os dados das receitas e despesas, os procedimentos licitatórios, a relação de servidores. Contudo, não localizamos a publicação, em meio eletrônico, das Demonstrações Contábeis (BO, BF, BP e DVP), dos relatórios exigidos pela LRF (RREO e RGF) e das Leis Orçamentárias (LOA, LDO e PPA).

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 nº 131/2.009:

> 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[9].**
> 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, paragrafo 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. (Grifo nosso)

Destaco ainda que a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n. 1.133/20083[10] – 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;

[9] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.
[10] As Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) aplicáveis ao Setor Público são de observância obrigatória no exercício da profissão contábil, cabendo ao responsável técnico pela elaboração das mesmas orientar os gestores da necessidade de divulgação das Demonstrações Contábeis, publicando-as e divulgando-as na Internet.

> (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**.

No caso em questão temos conduta omissiva passível de punição com multa, atribuída ao Prefeito Municipal de Alcinópolis, Sr.º Ildomar Carneiro Fernandes e a Secretária Municipal de Assistência Social da referida cidade, Sr.ª Nara Simone Silva Carneiro, no exercício de 2013, por deixarem de cumprir o art. 48 caput da LRF, **não divulgando, em meios de acesso público, todos os balanços, os Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e orçamentos**, caracterizando a conduta de falta de transparência nas contas públicas, conforme prevê o 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 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 e art. 8º da Lei de Acesso à informação.

Sendo assim, opinamos pela fixação de um prazo razoável para que os gestores deem cumprimento integral ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso a Informação e a Resolução CFC n.º 1.133/2008, sob pena de multa (art. 42, inciso V da LO-TCEMS). Com o objetivo de verificar efetividade desta decisão deverá o TCE-MS valer-se acompanhamento (art. 26 da LO-TCE/MS).

2.4 Do Orçamento.

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

A Lei Municipal n° 349/2012 – LOA (TC/660/2013, fl.181)autorizou R$

167.800,00 de créditos orçamentários para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alcinópolis, conforme imagem a seguir:

Quanto aos créditos adicionais, conforme o Anexo 11- Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 38) podemos observar que o orçamento do fundo foi alterado para R$ 153.800,00, devido ao acúmulo dos créditos suplementares.

No entanto, durante a análise, observamos que não consta nos autos a justificativa para a abertura desses créditos orçamentários precedendo o decreto. O caput do art. 43 da Lei 4320/64 determina que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. 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
> 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 défice no orçamento do Executivo Municipal, uma vez que as receitas das autarquias, em razão de sua autonomia administrativa e financeira, não se confundem com as do Executivo.
2. **A abertura de crédito suplementar e especial** no próprio orçamento da autarquia **deve ser justificada** e precedida de decreto do Executivo Municipal ou de lei autorizativa. (Grifo nosso) (Fonte: http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1743.pdf Acesso em: 02/ fev/2015)

CONSULTA Nº 742472
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 07/5/08
Presidente: Conselheiro Elmo Braz
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila
Ementa: Impossibilidade de a lei orçamentária, ou mesmo outro diploma legal do município, admitir a abertura de créditos suplementares sem indicar o percentual sobre a receita orçada, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no orçamento. Princípios do planejamento e da transparência. ***A abertura de créditos suplementares deve-se dar por meio de expedição de decreto com a devida justificativa.*** *Limites delineados no art. 7º da Lei n. 4.320/64 obedecidas as disposições do art. 43 da citada lei. Esclarecimentos acerca da distinção entre os conceitos de remanejamento, transferência e transposições. No caso de incidência de remanejamento, transferência ou transposição, não basta previsão na lei orçamentária, é indispensável que a autorização, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, se dê através de lei específica. (Fonte:* http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/03/-sumario?next=22 Acesso em: 02/ fev/2015)

Embora a Lei Orçamentária contenha autorização para abertura de crédito adicional, no limite de até 30% das despesas orçamentárias, não foi possível, neste processo, aferir se tal limite foi observado pelo gestor, uma vez que, nas contas de gestão do fundo, só deve ser enviado o Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 38), que altera o orçamento do fundo sob análise. Vejamos o que determinou a LOA do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alcinópolis:

> Art. 6º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a:
>
> I - abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes federais nos incisos I a IV do § 1º, art. 43 da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1.964.

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 n. 4.320/64;
- Restaram comprovadas as alterações efetuadas no orçamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Alcinópolis;

Assim, opinamos pela recomendação ao ordenador ou a quem a houver sucedido para que faça as justificativas de abertura de créditos adicionais, conforme a legislação vigente.

2.5 Execução orçamentária da receita e da despesa

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal n. 4.320/1964 e Portaria Interministerial n. 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. 37, o qual evidencia receita orçada de R$ 2.000,00 e realizada na ordem de R$

225,56.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal n. 4.320/1964, Portaria n. 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), fl. 38, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 153.800,00 e realizada na ordem de R$ 133.881,34.

2.6 Demonstrações contábeis

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei 4.320/1964.

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fl. 21;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 23;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fl. 25;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 27;

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

ORÇAMENTÁRIO	**Quadro 1**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	225,56

2 - Despesa Empenhada.	133.881,34
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(133.655,78)**

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

Ocorreu déficit orçamentário neste exercício de R$ 133.655,78, o qual foi compensado pela Transferência Financeira recebida, conforme demonstrado no Balanço Financeiro (fl. 23).

FINANCEIRO	**Quadro 2**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	2.275,42
2 - Receita Orçamentária	225,56
3 - Receita Extraorçamentária	157.159,35
4 – Soma	**159.660,33**
5 - Despesa Orçamentária	133.881,34
6 - Despesa Extraorçamentária	22.220,39
7 – Soma	**156.101,73**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**3.558,60**

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

PATRIMONIAL	**Quadro 3**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	135.164,52
2 - Variações Passivas.	133.881,34
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**1.283,18**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 27

RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	**Quadro 4**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	2.275,42
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	1.283,18
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**3.558,60**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior (fl.54) e atual (fl. 25) e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, (fl. 27).

2.7 Das Irregularidades apontadas.

Da análise dos autos constatamos as seguintes irregularidades:

- A prestação de contas não foi instruída com a totalidade dos documentos exigidos (item 2.1 deste parecer), incorrendo o gestor na conduta infracional de falta de remessa tempestiva de dados e documentos –art. 46 da LO/TCE/MS;
- A ausência de instituição e funcionamento do Controle Interno – item 2.2.1 deste parecer, violando dispositivos constitucionais, legais e regulamentares;
- A Instituição Financeira utilizada pelo Fundo não é oficial, exigência prevista no art. 164[11], § 3º, da Constituição Federal de 1988, o que caracteriza a conduta infracional do art. 42, caput e inciso IX da LO-TCE/MS (item 2.3 desse Parecer).

As irregularidades acima listadas vedam a regularidade das contas conforme preceitua o art. 59, inciso III da LO/TCE/MS.

2.8 Avaliação de legitimidade e economicidade.

Não constam dos autos elementos suficientes para avaliar a legitimidade e economicidade dos atos de gestão praticados no decorrer do exercício financeiro. Por esta razão ressalvamos qualquer ação futura deste tribunal neste sentido, especialmente, aquelas realizadas pelos instrumentos de fiscalização previstos no art. 26 da LO/TCE/MS.

2.9 Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

[11] Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.
(...)
§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

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 n. 160/2012.

3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opinamos:

a) **Pela irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito no art. 42, caput (violação do art. 164,§ 3º da CF/88) e incisos II (ausência de Controle Interno) e IX (depósitos em Instituições Financeiras não oficiais); e no art. 59, III da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LO-TCEMS);

b) **Pela aplicação da multa** prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, pela ausência de remessa do parecer do controle interno conforme item 2.2.1 desse Parecer;

c) **Pela aplicação da multa** prevista no art. 42 caput, pela infração do dispositivo constitucional (art. 164, §3 da CF/88), por depositar suas disponibilidades em instituição financeira não oficial conforme item 2.3 deste parecer;

d) **Pela fixação de prazo,** para que o gestor 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 **2.2.1** deste parecer;

e) Pela **fixação de prazo** para que os gestores deem cumprimento ao art. 48 da LRF e a Resolução n.º 1.133/2008 do CFC, sob pena de multa (art. 42, inciso V), com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme item 2.3 deste parecer;

f) Pela **recomendação** ao gestor ou a quem o houver sucedido para que no próximo exercício se atente ao envio do parecer técnico conclusivo da unidade de Controle Interno sobre as contas do Fundo, conforme o disposto no item **2.2.1** deste parecer;

g) Pela **recomendação** ao gestor para que observe o art. 164, §3º da CF/88 e o art. 43 da LRF, mantendo suas disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais;

h) Pela **recomendação** ao gestor ou a quem o houver sucedido para que observe o art. 43 da Lei 4.320/64, quanto à exposição justificativa de abertura de créditos adicionais, conforme item 2.4 deste Parecer.

É o parecer.

Campo Grande, 28 de setembro de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
AUDITORA – CONSELHEIRA SUBSTITUTA

MAS

PROCESSO TC/MS	:	**TC/4131/2014**
PROTOCOLO	:	**1487833**
ÓRGÃO	:	**FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ALCINÓPOLIS**
RESPONSÁVEIS	:	**ILDOMAR CARNEIRO FERNANDES** **NARA SIMONE SILVA CARNEIRO**
CARGO DOS RESPONSÁVEIS	:	**PREFEITO** **SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**
ASSUNTO DO PROCESSO	:	**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO**
RELATOR	:	**JERSON DOMINGOS**

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, 28 de setembro de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
AUDITORA – CONSELHEIRA SUBSTITUTA