PARECER PAR - GACS LLRP - 7139/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/04887/2012
PROTOCOLO	:	1273898
ÓRGÃO	:	FUNDACÃO MUNICIPAL DE CULTURA DE CAMPO GRANDE
RESPONSÁVEL	:	ROBERTO FIGUEIREDO
CARGO DO RESPONSÁVEL		DIRETOR PRESIDENTE À ÉPOCA
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2011
RELATOR	:	CONSELHEIRO IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDACÃO MUNICIPAL DE CULTURA. PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO INSTRUÍDAS COM OS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS NÃO PRESTADAS. DISPONIBILIDADE DE CAIXA NÃO DEPOSITADA EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 37, 42, "*CAPUT*", II, VIII e IX E 59, III, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 (LO-TCE/MS). CONTAS IRREGULARES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão da FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA DE CAMPO GRANDE– MS, relativa ao exercício financeiro de 2011. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Em análise preliminar, a 2ª Inspetoria de Controle Externo constatou impropriedades e irregularidades na instrução processual**.** Logo, nos termos do artigo 80, I da RNTCE nº 76/2013, os gestores foram intimados (INT - 18046/2014; 18047/2014 e 18048/2014 – peças 27/29) para conhecimento e manifestação,

momento em que apresentaram defesa escrita, devidamente instruída com documentos (peças 37 e 39).

Dessa forma, a 2ª Inspetoria de Controle Externo manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão nos seguintes termos *(ANA – 2ICE-49/2015 – peça nº 41):*

"(...) entendemos que a presente prestação de contas encontra-se apta a ***aprovação****, nos termos do Inciso I, do artigo 59, da Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o Inciso I, do § 3º, do artigo 110, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução Normativa nº 7, de 11 de dezembro de 2013."*

É o relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA TEMPESTIVIDADE DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS

A apresentação destas contas anuais de gestão operou-se dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra A), ou seja, dentro do prazo de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (peça nº 2).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DA FUNDAÇÃO.

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 da responsabilidade fiscal;

2.2.4) Ausência da Unidade de Controle Interno;

2.2.5) Orçamento;

2.2.6) Execução orçamentária da receita e da despesa;

2.2.7) Demonstrações contábeis;

2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) Da manifestação da Inspetoria de Controle Externo.

Após o exame da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de **não** ratificar os argumentos ora defendidos, cujos fundamentos serão traçados no desenvolver deste parecer.

2.2.2) Da remessa obrigatória de dados e documentos.

No que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão **não** estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B.

Na espécie, o Gestor deixou de apresentar 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) Relatório contendo os valores da receita efetivamente renunciada no exercício, decorrentes dos benefícios fiscais concedidos (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 “B” nº 5 da INTCE nº 35/2011);

d) Leis autorizativas de contratação de dívida (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 “B” nº 12 da INTCE nº 35/2011);

e) 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);

f) Relação dos restos a pagar cancelados 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 15 da INTCE nº 35/2011);

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

h) Demonstrativo analítico das ocorrências relativas às execuções fiscais iniciadas o exercício, conforme Subanexo XXIII (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 “B” nº 17 da INTCE nº 35/2011);

i) 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).

No contexto, portanto, incidem as disposições dos artigos 37, 42, II e 59, III, todos da Lei Complementar 160/2012, com as seguintes redações:

> *“Art. 37. As contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas.*
>
> *Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, é considerada infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como:*
> *(...)*
> *II - a omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido;*
> *(...)*
> *Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:*
> *(...)*
> *III - irregulares, quando for comprovada a prática de infração, nos termos do disposto no art. 42.”*

Logo, nos termos da legislação *supra*, as contas devem ser consideradas como não prestadas.

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

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

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

2.2.3) Da 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. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (peça nº 22)
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	**Irregular (peça nº 19)**

Dispõe o art. 164, § 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:

> "(...) 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 n.º 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 nº 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 nº 2735/2005)."

No caso, as disponibilidades de caixa não foram depositadas integralmente em instituições financeiras oficiais, pois os depósitos foram efetivados no Banco HSBC, conforme peça nº 19.

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 (LO-TCE/MS).

2.2.4) Ausência da Unidade de Controle Interno.

A política de controle interno é indispensável para a concretização da transparência na gestão do gasto público. É também parte integrante e ativa do ciclo de gestão do governo, prevenindo irregularidades, integrando-se e facilitando o trabalho do controle externo.

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

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

> *"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*
> *I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;*
> *II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*
> *III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;*
> *IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.*
> *§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."*

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

> *"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei."*
> *"Art. 24 - A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida através do controle externo da Câmara Municipal e através do controle interno do Executivo Municipal, nos termos da lei."*

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

Assim, a despeito da escusa apresentada pelo Gestor, no sentido de que compete ao Poder Executivo Municipal a instituição desse instrumento, não houve, por parte do Agente Público responsável, a juntada de Cópia do Parecer técnico Conclusivo, emitido pela Unidade de Controle Interno do Executivo Municipal sobre as Contas do respectivo Fundo, nem da eventual negativa quanto à emissão do citado parecer, por parte da Municipalidade.

Logo, é dever do Gestor Público apresentar o Parecer Técnico Conclusivo emitido pela Unidade de Controle Interno sobre as contas do Fundo, ou apresentar justificativa idônea da impossibilidade de sua juntada, sob pena de assumir o ônus de sua inércia.

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

2.2.5) Do Orçamento.

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

No caso, a Lei Municipal nº 4.915/2010 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 37.701.000,00 conforme análise ANA-2ICE-49/2015, peça nº 43.

Quanto aos créditos adicionais[1] do exercício, foram abertos créditos suplementares de R$ 6.027.000,00. Por outro lado, também ocorreram anulações que o reduziram na importância de R$ 17.666.000,00 Com isso, a despesa autorizada restou fixada em R$ 24.062.000,00, conforme Decretos (peça 9).

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

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

2.2.6) Execução orçamentária da receita e da despesa

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/64, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), peça nº 37, o qual evidencia receita orçada de R$ 25.246.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 811.231,78.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/64, 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 10, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 24.062.000,00 e empenhada na ordem de R$ 16.116.734,63.

2.2.7) 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 transcritos, por elaborar:

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 11;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 12;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 13;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 14.

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

Quadro 1 ORÇAMENTÁRIO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	811.231,78
2 - Despesa Empenhada.	(16.116.734,63)
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(15.305.502,85)**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 11.

Quadro 2 FINANCEIRO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	750.715,91
2 - Receita Orçamentária	811.231,78
3 - Receita Extraorçamentária	18.855.776,40
4 – Soma	**20.417.724,09**
5 - Despesa Orçamentária	16.116.734,63
6 - Despesa Extraorçamentária	3.501.013,33
7 – Soma	**19.617.747,96**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte=	**799.976,13**[2]

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 12.

Quadro 3 PATRIMONIAL	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	13.538.732,24
2 - Variações Passivas.	(16.198.926,33)
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**(2.660.194,09)**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 14.

Quadro 4 ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	3.038.973,64
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	(2.660.194,09)
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**378.779,55**
Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	**Prejudicado**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 13 e 14.

No caso, como já mencionado no item 2.2.2, não foi acostado aos autos o

[2] O saldo financeiro verificado nos extratos para o exercício seguinte foi no montante de R$ 800.496,13, resultando em uma diferença de R$ 520,00, porém tal divergência foi justificada pela resposta à notificação à peça 37.

inventário de bens móveis e imóveis, o que prejudicou a conferência de valores no bojo do Balanço Patrimonial (anexo 14).

Tal evento contraria o comando dos artigos 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/1964 e, ainda, podem alteram o resultado patrimonial do exercício e do patrimônio líquido (Quadros 3 e 4), apurados nos termos dos artigos 104 e 105 do mesmo diploma.

Por extensão, o Gestor Público incidiu na infração prevista no art. 42, VIII, da LCE nº 160/2012 (LOTCE).

2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade.

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

2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

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

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 42, "*caput*", II, VIII e IX, 37 e 59, III, todos da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina pela **irregularidade** das Contas Anuais de Gestão.

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

É o parecer.

Campo Grande/MS, 22 de junho de 2015.

LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

ASC