PARECER PAR - GACS PSS - 5707/2015

PROCESSO TC/MS	:	**TC/4997/2013**
PROTOCOLO	:	**1413187**
ÓRGÃO	:	**FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE SIDROLÂNDIA**
RESPONSÁVEL	:	**ARI BASSO** **DALTRO FIUZA**
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	**PREFEITO MUNICIPAL** **EX PREFEITO MUNICIPAL**
ASSUNTO DO PROCESSO	:	**CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DE 2012**

EMENTA: FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. IRREGULAR. AUSÊNCIA DO CONTROLE INTERNO. AUSÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL. FALTA DE TRANSPARÊNCIA. DEPÓSITO EM INSTITUIÇÃO NÃO OFICIAL. ABERTURA DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO SEM DECRETO DO EXECUTIVO. DIVERGÊNCIA DE REGISTRO CONTÁBIL. INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. MULTA
I. Irregularidade da prestação, pela falta de observância do art. 42, inciso II da LO/TCE/MS[1].
II. O depósito de disponibilidade de caixa em instituição não oficial viola o art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988, infração prevista no art. 42, *caput* da LO/TCE-MS que impede a regularidade das contas.
II. Controle Interno não instituído pelo poder executivo municipal. Afronta aos artigos 74 e 31 da CF/88 e 24 da CE/89. Fixação de prazo para cumprimento da lei. Acompanhamento;
III. A ausência de Parecer do Conselho Municipal de Meio Ambiente está sujeita a verificação das causas. TCE ou MPE.
IV. Constatada a violação ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso a Informação deve o TCE/MS fixar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei, sob pena de multa.
V. A abertura de crédito orçamentário deve ser justificada e precedida de Decreto do Executivo Municipal, conforme art. 42 e 43 da Lei n. 4320/64.
VI. Infração à norma legal – remessa intempestiva de documentos – art. 46 da LO-TCEMS. Multa.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Sidrolândia, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade de Daltro Fiuza.

[1] Lei Complementar Estadual nº 160/2012

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 (LO/TCE/MS).

Em análise preliminar (ANP-4ICE-4505/2013, fls. 111/112[2]), a 4ª Inspetoria de Controle Externo (4ª ICE) constatou a ausência de documentos previstos na IN 35:

- item 2 – Cadastro dos responsáveis (inclusive do contador e controlador interno), conforme Subanexo I;
- item 3 – Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;
- item 4 – Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno;
- item 5 – Relatório contendo os valores da receita efetivamente renunciada no exercício, decorrentes dos benefícios fiscais concedidos;
- item 12 – Leis autorizativas de contratação de dívidas;
- item 20 – Inventário Analítico e sintético (com Saldo inicial, Inscrições, Baixas, Saldo Final) dos Bens Móveis e Imóveis (papel ou mídia);
- item 22 - Cópias dos decretos que autorizam a abertura dos créditos adicionais do próprio Fundo e de outras unidades orçamentárias.

Em atendimento a intimação (INT- 6367/2013 e INT- 6368/2013, fl. 113/114) o Sr. Daltro Fiuza fls.99/100), o Sr. Daltro Fiuza requereu dilação de prazo (fl. 123), protocolado no TCE/MS no dia 20/11/2013 (fl. 122). Nos autos não consta decisão do Conselheiro relator quanto ao pedido de prorrogação de prazo (art. 4º, inc. II, alínea a, item 2 do RI-TCEMS). No entanto, o Sr. Daltro Fiuza, no dia 20/12/2013 protocolou a resposta (fls. 126/145).

A 4º Inspetoria de Controle Externo (4ª ICE) concluiu:

> Reexaminada a presente Prestação de Contas, constatou-se o saneamento dos fatos até então existentes e comprovou-se a regularidade na sua execução, estando assim, em condições de obter aprovação desta Corte de Contas.

É o breve relatório. Passo a Opinar

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Do não envio de peças obrigatórias (IN/TCMS nº 35/2011 – Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2.1)

No que se refere à remessa obrigatória de informações, dados e

[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.

documentos (IN/TCMS nº 35/2011), temos que a ausência da documentação listada pela equipe técnica, as quais foram formalmente requisitadas (INT- 6367/2013 e INT- 6368/2013, fl. 113/114), caracteriza infração à norma legal (Art. 42, inc. II da LO-TCE/MS). Destacamos a seguir os documentos que, mesmo após requisição formal não foram enviados pelo gestor:

- B.3 Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;
- B.4 Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno;

Além disso, constatamos que a presente prestação de contas não foi instruída na totalidade com os documentos exigidos no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B. Tal documento não constou do rol de documentos falantes da INT-13076/2014, fl. 64/65, contudo fazem parte do rol de documentos obrigatórios previstos pela IN/TCMS n. 35/2011. Quais sejam:

- B.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;

A falta de remessa tempestiva de documento, dados e informações sujeita o jurisdicionado à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS.

> 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, desde já, fica a gestora, sujeita à multa prevista na LO-TCE/MS:

- art. 42, inciso II – pela 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;
- art. 46 – pela falta de remessa tempestiva dos documentos que deveriam compor a presente prestação de contas.

Destacamos, por oportuno, que o § único do art. 44[3] da LO-TCE/MS prevê a possibilidade de cumular a multa por remessa intempestiva, com a multa decorrente de outras infrações apuradas pelo TCE/MS.

2.2 Da ausência do controle interno

[3] Art. 44. No exercício de sua competência, o Tribunal pode aplicar as seguintes sanções:
(...)
Parágrafo único. As multas podem ser aplicadas cumulativamente, para sancionar as infrações apuradas pelo Tribunal e pela falta de remessa, dentro do prazo, de informações, dados ou documentos solicitados pelo Tribunal.

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. O controle interno contribui para o alcance de uma boa governança pública, a transparência e a redução de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção.

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

> 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.**
> 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. 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 de 1989 que tratam, especificamente, do controle interno em âmbito municipal:

A ausência de controle interno viola, também, os artigos 76 a 77 da Lei nº 4.320/64 que assim dispõem:

> CAPÍTULO II
> Do Controle Interno
> Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.
> Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será **prévia, concomitante e subsequente**.

Depois, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio detalhar outras incumbências para o órgão do Controle Interno:

> Art. 54 Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:
> (.....)
> Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo **controle interno**, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.
> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o **sistema de controle interno de cada Poder** e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:
> I -atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
> II -limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
> III -medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos art. 22 e 23;
> IV -providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
> V -destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
> VI -cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Ao analisarmos as contas de gestão, pautamos nossa opinião na documentação contábil que integra a prestação de contas, o que significa dizer que a análise que fazemos é meramente documental e como todo documento, passível de adulteração, seja por erro; seja por fraude. Na prevenção desta possibilidade de adulteração documental é que reside a importância do controle interno: sabemos que o responsável pelo controle interno é solidariamente responsável pelos erros/omissões e fraudes que detectar caso não as comunique ao tribunal de contas. Sendo assim, entendemos que a instituição e manutenção do controle interno são de fundamental importância.

Destacamos ainda a Resolução nº 1.135/2008 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) que trata do controle interno no âmbito da contabilidade aplicada ao Setor Público.

> DISPOSIÇÕES GERAIS
> 1. Esta Norma estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, **no sentido de minimizar riscos** e **dar efetividade às informações da contabilidade**, visando **contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.**
> ABRANGÊNCIA

> 2.Controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, **com a finalidade de:**
> (a)**salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;**
> (b)**dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;**
> (c)propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
> (d)estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
> (e)contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
> (f)auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.
> 3.O controle interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público, compreendendo:
> (a)a preservação do patrimônio público;
> (b)o controle da execução das ações que integram os programas;
> (c)a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.
> CLASSIFICAÇÃO
> 4. O controle interno é classificado nas seguintes categorias:
> (a)operacional – relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade;
> (b)contábil – **relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis;**
> (c)normativo – **relacionado à observância da regulamentação pertinente**.

No caso em tela, o Sr. Daltro Fiuza declarou (fl. 126) que o controle interno não foi instituído porque na época não possuía em seu quadro de servidores, profissional treinado e capacitado para atuar no Controle Interno, não podendo assim, implantar o Controle Interno sem a estruturação do mesmo, que necessitaria de abertura de concurso público, o que não foi realizado devido ao período das eleições municipais e ao limite máximo estabelecido pela Lei Complementar nº 101/00 com despesa de pessoal.

Conforme detalhamos, a legislação vigente que instituiu o controle interno (CF/88; Constituição Estadual de 1989 e Lei 4.320/64) é anterior a esta prestação de contas, assim, entendemos que a ausência da documentação exigida pelo Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B. 3 Parecer técnico conclusivo emitido pele unidade de controle interno sobre as contas e 4. Pronunciamento expresso e indelegável sobre o parecer do controle interno; caracteriza infração á normal legal (art. 42, inciso II e art. 46 da LO-TCE/MS). Além disso, ao não instituir o controle interno municipal, o prefeito violou os artigos 31 e 74 da CF/88 e o art. 24 da CE de Mato Grosso do Sul, conduta infracional prevista no art. 42 caput da LO/TCE-MS. Vejamos:

> 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**:

Desta forma, por violar a prescrição estabelecida nos artigos 74 e 31 da CF/88 e combinado com o art. 24 da Constituição estadual e demais disposições legais (LRF e Lei 4.320/64) e regulamentares (resolução do CFC) o gestor praticou ato infracional previsto no **art. 42 caput, ou seja, infringiu os dispositivos constitucionais, legais (LRF) e regulamentares (Resoluções do CFC) que determinam a obrigatoriedade de instituir e manter, em pleno funcionamento, o controle interno**. Ressaltamos ainda que o que caracteriza infração, de acordo com a LO-TCE/MS, é violar prescrição constitucional, legal ou regulamentar que disciplinem a prática de ato sujeito ao controle externo. Os incisos do art. 42 da LO-TCEMS abarcam, portanto, rol exemplificativo, o que fica claro pelo uso da expressão: "tais como". Sendo assim, tendo o gestor violado dispositivo constitucional, legal e regulamentar fica sujeito à multa do art. 45, inciso I da LO-TCEMS pela conduta infracional prevista no caput do art. 42 da LO-TCEMS.

Ante a obrigatoriedade de instituir e manter o controle interno opinamos, com fulcro nos art. 71, inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77, inciso IX da Constituição Estadual, pela fixação de prazo para que o prefeito municipal institua o controle interno, sob pena de multa. Caso seja acolhida a nossa opinião; destacamos a necessidade de utilizarmos o instrumento de fiscalização denominado acompanhamento, previsto no art. 31 da LO-TCE/MS.

2.3 Da ausência do controle social.

Os Comitês dos Fundos de Investimentos Sociais são responsáveis pelo Controle Social no âmbito da análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos desses fundos. O controle social nesta área foi instituído pela Lei Estadual n. 2105, de 31 de maio de 2000, a qual institui o Fundo de Investimentos Sociais e dá outras providências:

> Art. 3º Mediante regulamento será instituído um comitê para avaliar programas de investimentos sociais de interesse público, bem como para receber as prestações de contas e avaliar seus resultados.
>
> Art. 8º A prestação de contas dos gastos realizados em decorrência de investimentos em programas sociais, incumbe ao órgão ou entidade que os realizar. (redação dada pela Lei nº 2.392, de 8 de janeiro de 2002)
> § 1º Independentemente das prestações de contas exigidas pelas leis de orçamento e de finanças públicas, as prestações de contas dos recursos do FIS deverão ser encaminhadas, obrigatoriamente, ao Comitê referido no artigo 3º e submetidos à aprovação da Assembleia Legislativa. (redação dada pela Lei nº 2.392, de 8 de janeiro de 2002)
> § 2º Recebida pela Assembleia Legislativa, a prestação de contas a que se refere o "caput" deste artigo, será discutida e votada. (redação dada pela Lei nº 2.392, de 8 de janeiro de 2002)
>
> Art. 9º. Do total dos recursos arrecadados na forma do inciso I do artigo 4º desta Lei, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados aos Municí-

> pios, conforme percentual correspondente ao índice de participação destes na Receita do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.
> § 1º **Os Municípios deverão criar Fundos Municipais para investimento social, vinculados ao Executivo Municipal, os quais serão fiscalizados por um comitê composto por 6 (seis) membros, sendo 3 (três) indicados pelo Poder Público Municipal e 3 (três) pela Sociedade Civil Organizada.**
>
> **§ 2º Ao comitê de que trata o parágrafo anterior caberá a análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do Fundo Municipal.**
>
> Art. 10. Independentemente do disposto no artigo anterior, fica o Poder Executivo, diretamente ou por meio do comitê referido no art. 3º, autorizado a celebrar convênios com os Municípios do Estado, para a realização de investimentos sociais a eles incumbidos. (grifo nosso)

O papel fundamental desse Comitê é o de fiscalizar os Fundos de Investimentos Sociais e analisar as prestações de contas, sendo uma instância pública de participação democrática, conforme preceitua o art. 204, inc. II da CF.

Constata-se que a Lei n. 1039, de 30 de junho de 2000, do Município de Sidrolândia instituiu o Comitê do Fundo Municipal de Investimentos Sociais com a finalidade de gerir os recursos financeiros de que trata o art. 9º da Lei Estadual n. 2105/2000, no mesmo momento que dispôs sobre o Comitê de fiscalização. Vejamos:

> Art. 2º - A fiscalização do FMIS será feita por um Comitê composto por 6 (seis) membros nomeados pelo chefe do Executivo Municipal, sendo 03 (três) representantes de órgãos Municipais e 03 (três) representantes da sociedade civil organizada .

As atribuições acima listadas demonstram a importância do controle social. A fiscalização exercida pelo Comitê (composto de forma paritária, Lei Estadual n. 2105/2000, art. 9º, §1 e Lei do Município de Sidrolândia n. 1034/2000, art. 2º) dá credibilidade aos documentos acostados às Prestações de Contas encaminhas aos TCE's.

O controle social, quando efetivo, reveste a documentação contábil (acostada às Prestações de Contas) dos seguintes atributos: confiabilidade, imparcialidade e objetividade. Estes atributos foram definidos pelo Conselho Federal de Contabilidade ao editar as NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO – NBC T 16, especificamente a NBCT 16.5 que trata do registro contábil. Destacamos a seguir os atributos da informação contábil que consideramos serem os mais relevantes e aplicáveis às prestações de contas relacionada aos investimentos sociais, 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. (Grifo Nosso)

A informação contábil, quando sujeita ao controle social, traz consigo maior confiabilidade, imparcialidade e objetividade uma vez que as despesas realizadas via Fundo Municipal de Investimentos Sociais são acompanhadas e fiscalizadas pelos Comitês conforme Lei Estadual n. 2105/2000.

Desta forma, entendemos que é dever do TCE/MS fiscalizar, inclusive, se esse Comitê que fiscaliza o Fundo de Investimentos Sociais de Sidrolândia cumpre as diretrizes previstas na Lei Estadual n. 2105/2000, ou seja, se o Comitê possui estrutura, se os membros foram nomeados, se está analisando as prestações de contas, e se há avaliação da aplicação dos recursos do Fundo.

Sem o parecer do Comitê fica difícil sustentar o cumprimento do disposto no art. 3º no art. 9º da Lei Estadual n. 2105/2000 , uma vez que a análise do TCE/MS é efetuada exclusivamente com base nos dados dos Demonstrativos Contábeis do Município. Ou seja: tem caráter meramente formal, carecendo da chancela do controle social para certificar o efetivo cumprimento do mandamento constitucional (art. 204, inc. II) nos termos da regulamentação trazida pela Lei Estadual n. 2105/2000.

Sendo assim, conforme já dissemos anteriormente, a ausência da documentação exigida pelo 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; caracteriza infração á normal legal (art. 42, caput e inciso II da LO-TCE/MS e art. 46 da referida lei).

Sugerimos a instauração do procedimento de inspeção com o objetivo de apurar em que condições o Comitê do Fundo de Investimentos Sociais de Sidrolândia vem atuando. Caso não seja possível ao TCE a instauração de inspeção, por limitação de recursos humanos ou materiais, é possível encaminhar cópia dos autos do processo

ao Ministério Público Estadual para que o mesmo proceda às investigações que julgar necessárias, se assim entender cabível.

2.4 Da avaliação da responsabilidade fiscal.

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

Fundamento	Exigências	Situação
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Irregular (fls. 94/107)
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF n. 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Publicidade e transparência.	Regular (fls. 11/44), ressalvado o que dispõe o inciso II, do art. 48, da LRF.

2.4.1 Depósito em instituição financeira não oficial

O art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988 dispõe 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 nº 2.661-5 (D.J. 23/08/2002), o Supremo Tribunal Federal, guardião e intérprete maior da Constituição da República, se pronunciou 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 em instituições financeiras oficiais, pois os depósitos foram efetivados no Banco HSBC, conforme fls. 94/102.

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" da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE). Dessa forma, o responsável está sujeito à aplicação de multa (art. 45, inciso I da LO TCE/MS).

2.4.2 Da ausência de Transparência

Apesar do responsável pelo Fundo de Investimentos Sociais de Sidrolândia ter enviado os comprovantes de publicação dos Anexos 12,13, 14, 15,16 e 17 da Lei n. 4320/64 (fl. 11/44), é importante esclarecer que a transparência das contas públicas não é apenas publicar as Demonstrações Contábeis, mas sim, dar amplo acesso e 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 131/2009:

> 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).
> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)
> Art. 48-A. **Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:** (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> I – quanto à despesa: **todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;** (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (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 disponibilizar, via internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária da receita e da despesa.

Já o art. 48-A explica as características que as informações relativas à execução financeira e orçamentária da receita e despesa devem conter. Além disso, a LRF (com a redação dada pela LC n.º 131/2009) estabeleceu um prazo para que os entes cumpram o art. 48-A, bem como sanções pelo descumprimento. É o que estabelecem os artigos 73-A, 73-B e 73-C da LRF. Vejamos:

> Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo **Tribunal de Contas** e ao órgão competente do **Ministério Público** o **descumprimento das pres-**

> **crições estabelecidas nesta Lei Complementar**. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> Art. 73-C**. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3o do art. 23. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).**

Considerando que a LC n.º 131/2009 foi publicada no DOU de 28/05/2009 e que o prazo máximo para cumprimento era de 4 (quatro) anos a contar da publicação da referida lei, concluímos que todos os entes estão obrigados a divulgar as informações na internet. Do contrário ficarão sujeitos à sanção prevista no art. 23, §3º, inciso I da LRF, qual seja, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias.

Além disso, destacamos que a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei Federal n.º 12.527/2011, em seu artigo 8º também estabelece a obrigatoriedade de divulgação das informações em sítios da internet. Vejamos:

> 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:
> I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
> II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> 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:
> I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
> II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
> III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
> V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
> VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
> VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
> 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.
> § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2o, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ou seja, mesmo os municípios com menos de 10.000 habitantes estão obrigados a publicar na internet, em tempo real, informações relativas à execução orçamentária e financeira e a cumprir os prazos previstos no art. 73-B.

Destaco ainda que a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 1.133/2008[4] – item 11 – exige não apenas a publicação, mas a divulgação que é mais ampla e que corresponde à:

[4] 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.

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 Sidrolândia (http://s2.asp.srv.br/etransparencia.pm.sidrolandia.ms/servlet/portal? –acesso em 07/05/2015), constatamos que a mesma cumpre o descrito da Lei de Acesso à Informação(lei 12.527/2011 –art. 8º), contudo não cumpre o que determina o art. 48 da LRF e a Resolução nº 1.132/2008 do CFC, ou seja, não publica, em meios de acesso público os demonstrativos contábeis descritos no art. 48 da LRF e na Resolução nº 1.133/2008. Vejamos:



No caso em questão temos conduta omissiva passível de punição com multa, atribuída aos gestores Daltro Fiuza e Ari Basso por deixar de cumprirem 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, caracterizando a conduta de falta de transparência nas contas públicas, conforme prevê o art. 42, inciso V.

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[5], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[6], inciso IX da Constituição Estadual, pela fixação de um prazo razoável para que os gestores deem 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-TCEMS. Eventual descumprimento do prazo fixado para cumprimento da lei caberá ao TCE/MS aplicar 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 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 –

[5] 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;

[6] 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;

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

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 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-TCEMS). Com o objetivo de verificar efetividade desta decisão deverá o TCE-MS valer-se acompanhamento (art. 26 da LOTCEMS).

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 n. 2347/2012 – LOA (TC/4035/2012, fl. 24), autorizou, para o Fundo, créditos orçamentários na ordem de R$ 820.000,00. Vejamos:

III – DESPESA POR PODERES DO MUNICÍPIO.

a) PODER LEGISLATIVO	
01 – CÂMARA MUNICIPAL	**3.600.000,00**
b) PODER EXECUTIVO	
01 – PREFEITURA MUNICIPAL	**45.281.500,00**
C) FUNDOS MUNICIPAIS	
01 – FMS (Fundo Municipal de Saúde)	19.260.000,00
02 – FUNDEB (Fundo de desenv. da Educação Básica)	21.000.000,00
03 – FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social)	6.474.000,00
04 – FMIS (Fundo Municipal de Investimento Social)	820.000,00
05 – FMDCA (Fundo Municipal da Criança e do Adolescente)	40.000,00
06 – PREVILANDIA	6.620.000,00
07 – Fundo Municipal de Meio Ambiente	329.000,00
08 – Fundo Municipal de Turismo	60.000,00
09 – Fundo Municipal de Desenvolvimento Cultural	15.000,00
10 – FMHIS (Fundo Municipal. de Habitação de Interesse Social)	500.000,00
TOTAL	**104.000.000,00**

Quanto aos créditos adicionais, de acordo com os Decretos apresentados (fl.130/145), houve alteração no Orçamento do Fundo para R$ 938.500,00, conforme se constata no Comparativo da despesa autorizada com a realizada (fls. 74/75). 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. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.
>
> 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.**
> § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
> I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
> II - os provenientes de excesso de arrecadação;
> III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
> IV - o produto de operações de credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

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 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 do exercício de 2013 contenha autorização para abertura de crédito adicional, no limite de até 40% 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 devem ser enviados os Decretos Orçamentário que alteram o orçamento do fundo sob análise. Vejamos o que determinou a LOA de 2013 – Prefeitura Municipal de Vicentina:

Artigo 4º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a:
I – Abrir Créditos Suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento) do total da Despesa fixada nesta lei, utilizando como recursos compensatórios às fontes referidas no Artigo 43 da Lei Federal 4320/64, extensiva ao Poder Legislativo.
II – Realizar operações de crédito por antecipação da receita, conforme permissão contida no parágrafo 8º do Artigo 165 e dentro dos limites estabelecidos no inciso II do Artigo 167 ambos da Constituição Federal.

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 de Investimentos Sociais de Sidrolândia.

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.

2.6 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), fls. 72/73, o qual evidencia receita orçada de R$ 820.000,00 e realizada na ordem de R$ 727.271,54.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal n. 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.74/75, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 938.000,00 e realizada na ordem de R$ 932.019,22.

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 mencionados, por elaborar:

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fl.46;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 48;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fl. 50;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 52;

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

Quadro 1

ORÇAMENTÁRIO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	727.271,54
2 - Despesa Empenhada.	(-932.019,22)
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(204.747,68)**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fl. 46

O Fundo recebeu Transferências Extraorçamentária no valor de R$ 267.898,50, conforme Balanço Financeiro (fl. 48).

Quadro 2 **FINANCEIRO**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade Financeira do Exercício Anterior	8.536,43
2 - Receita Orçamentária	727.271,54
3 - Receita Extraorçamentária	270.672,24
4 – Total	**1.006.480,21**
1 - Despesa Orçamentária	932.019,22
2 - Despesa Extraorçamentária	73.776,83
3 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte	684,16
4- Total	**1.006.480,21**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl.48.

Quadro 3 **PATRIMONIAL**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	1.279.024,20
2 - Variações Passivas.	932.019,22
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**347.004,98**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl.52.

Quadro 4 **RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	346.320,82
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	**347.004,98**
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**684,16**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior (fl. 91) e atual (fl. 50) e Anexo

15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, (fl. 52).

2.8 Das irregularidades encontradas

Da análise dos autos constatamos as seguintes irregularidades:

- O gestor não instruiu a prestação de contas com a totalidade dos documentos exigidos (item 2.1, 2.2 e 2.3 deste parecer), mesmo após ser intimado (art. 42, inciso II da LO/TCE/MS), dessa forma está sujeita a aplicação da multa prevista no art. 46 e art. 45, inciso I da LO-TCE/MS;
- O 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), por depositar as disponibilidades de caixa em instituição não oficial. Dessa forma, o responsável está sujeito a aplicação de multa (art. 45, inciso I da LO TCE/MS).

2.9 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.

2.10 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 n. 160/2012.

3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opinamos pela:

a) Aplicação da **multa prevista no art. 46 da LOTCEMS, pela falta de remessa tempestiva dos documentos** descritos no item 2.1 desse Parecer, o que caracteriza, por si só, a intempestividade;

b) Aplicação da **multa prevista art. 42, inc. 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(item 2.1, 2.2, 2.3 desse parecer);

c) Aplicação da **multa prevista art. 42, *caput*, por violar prescrição constitucional, devido ao fato de depositar as disponibilidades financeiras em instituição não oficial**.

d) Pela fixação de uma prazo para que o prefeito institua o controle interno, sob pena de multa (art. 42 caput LO-TCEMS), com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme item 2.4 deste parecer;

e) Pela fixação de prazo para que o 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 2.4.2 deste parecer;

f) Instauração de procedimento de Inspeção (Art. 29 – LO-TCEMS) com objetivo de verificar a atuação do Comitê de Fiscalização do Fundo de Investimentos Sociais de Sidrolândia, 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.

g) 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 2.5 desse Parecer;

h) **Irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito no art. 42, *caput* e incisos II e IX; e no art. 59, III da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LO-TCEMS).

É o parecer.

Campo Grande, 26 de maio de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
AUDITORA – CONSELHEIRA SUBSTITUTA

MLC

PROCESSO TC/MS	:	**TC/4997/2013**
PROTOCOLO	:	**1413187**
ÓRGÃO	:	**FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE SIDROLÂNDIA**
RESPONSÁVEL	:	**ARI BASSO** **DALTRO FIUZA**
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	**PREFEITO MUNICIPAL** **EX PREFEITO MUNICIPAL**
ASSUNTO DO PROCESSO	:	**CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DE 2012**

DESPACHO

Ao Ministério Público de Contas,

Encaminhamos os autos, com o nosso parecer, em atenção ao disposto no art. 110, §4º, incisos I e II do Regimento Interno[7] desta Corte de Contas.

Campo Grande, 26 de maio de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
AUDITORA SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO

[7] Aprovado pela Resolução Normativa nº 76/2013.