PARECER PAR - GACS PSS - 10285/2016

PROCESSO TC/MS	:	TC/6414/2015
PROTOCOLO	:	1590459
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE ROCHEDO
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	JOÃO CORDEIRO
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS. INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS. REMESSA INTEMPESTIVA DE BALANCETES DO SICOM. MANUTENÇÃO DAS DISPONIBILIDADES EM BANCO NÃO OFICIAL. NOTAS EXPLICATIVAS EM DESACORDO COM MCASP E NBCASP. MULTA. CONTAS IRREGULARES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Rochedo - MS, relativas ao exercício financeiro de 2014. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Na análise, a 5ª Inspetoria de Controle Externo constatou na instrução processual impropriedades e irregularidades**.** Houve intimação dos responsáveis às fls. 109/110, acerca das irregularidades. O responsável encaminhou resposta à intimação.

Posteriormente, a 5ª Inspetoria de Controle Externo, manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

(...) Em face do exposto, entendemos que a presente Prestação

de Contas Anual do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Rochedo/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, encontra-se regular, estando apta a prosseguir com os trâmites regimentais desta e. Corte de Contas. (ANA-5ICE-21076/2015– fls.137/145[1])

Em seguida a 5ª Inspetoria encaminhou a prestação de contas a Auditoria para que se pronuncie a respeito.

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 IN TCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra A), ou seja, 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (fl. 2).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DO FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS.

O exame das matérias versadas nos autos será realizado seguindo os seguintes critérios:

2.2.1) Remessa obrigatória de dados e documentos;
2.2.2) Do Controle Interno;
2.2.3) Avaliação da responsabilidade fiscal;
2.2.4) Orçamento;
2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa;
2.2.6) Demonstrações contábeis;

[1] Em todas às referências a numeração de páginas neste parecer consideramos o número total de páginas do processo, gerado a partir da integra do processo no sistema e-tce.

2.2.7) Das irregularidades apontadas;

2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) Da remessa obrigatória de dados e documentos

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

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

No caso ora em análise, foi apresentado às fls. 15/21 o Parecer Técnico Conclusivo emitido pela unidade de Controle Interno do Fundo de Investimentos Sociais de Rochedo referente às contas do exercício de 2014. O documento recebeu a assinatura do "controlador Interno Interino", Sr. Kleber Rogério Furtado Coêlho, OAB/MS 17471. Em consulta à página do legislativo-http://web.qualitysistemas.com.br/cargos_e_salarios/prefeitura_municipal_de_rochedo, contudo, identificamos que o servidor ocupa cargo de provimento em comissão. Vejamos:

Nome	Cargo	Departamento	Classe	Nível	Admissão	Tipo de Cargo	Compet.
EDIR CARRILHO FERREIRA	ASSESSOR II	ASSESSORIAS I E II	CC5	CC5	02/01/2013	COMISSIONADOS	06/2014
ODIVALDO MIRANDA	ASSESSOR I	ASSESSORIAS I E II	CC1	CC1	01/03/2013	COMISSIONADOS	06/2014
ROSANA PORTUGAL DUARTE	ASSESSOR II	ASSESSORIAS I E II	CC5	CC5	14/11/2013	COMISSIONADOS	06/2014
KLEBER ROGÉRIO FURTADO COÊLHO	CONTROLADOR GERAL	CONTROLADORIA GERAL	COMISSÃO	COMISSÃO	24/03/2014	COMISSIONADOS	06/2014

Ocorre que a função de controlador interno é incompatível com qualquer outro tipo de investidura/provimento que não seja o efetivo. A função de controlador interno pressupõe independência para poder relatar e apontar livremente eventuais irregularidades. Tal independência resta comprometida quando a pessoa investida na função de controlador não possui cargo de provimento efetivo, podendo ser destituída a qualquer tempo.

Vejamos o entendimento do STF sobre a questão:

> Por entender violada a exigência constitucional do concurso público (CF, art. 37, II), o Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República para declarar a inconstitucionalidade do artigo 16-A, XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV, da Lei 15.224/2005, do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma norma, na parte em que criou os cargos de provimento em comissão. Asseverou-se que, na espécie, os cargos em comissão instituídos — perito médico-psiquiátrico, perito médico-clínico, **auditor de controle interno**, produtor jornalístico, repórter fotográfico, perito psicólogo, enfermeiro, motorista — teriam atribuições eminentemente técnicas, nos quais inexistiria relação de confiança entre nomeante e nomeado. **Assim, apontou-se que tais cargos deveriam ser preenchidos regularmente pela via do concurso público.** ADI 3602/GO, rel. Min. Joaquim Barbosa, 14.4.2011. (ADI-3602).

O TCE-ES já se manifestou no mesmo sentido. Vejamos:

EMENTA: NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE

> CONTROLE INTERNO JUNTO AO PODER LEGISLATIVO - REGRA DO ARTIGO 74 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - **IMPOSSIBILIDADE DE O CARGO DE CONTROLADOR INTERNO SER OCUPADO EM RAZÃO DE NOMEAÇÃO EM CARGO COMISSIONADO OU MEDIANTE CONTRATO ADMINISTRATIVO** - CARGO OCUPADO POR SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO INVESTIDO POR CONCURSO PÚBLICO - NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO: ATÉ A REALIZAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO, O PREENCHIMENTO DO CARGO DEVE SER FEITO POR SERVIDORES JÁ PERTENCENTES AO QUADRO DE PESSOAL EFETIVO, DESDE QUE REÚNAM AS QUALIFICAÇÕES NECESSÁRIAS AO DESEMPENHO DAS ATRIBUIÇÕES INERENTES - RESOLUÇÃO TC N. 227/2011 - GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Processo TCE/ES – Parecer de Consulta TC-014/2012
> Fonte:
> http://www.tce.es.gov.br/portais/Portals/14/Arquivos/Biblioteca/AtosNormativos/PC014-2012.pdf

Destacamos ainda o seguinte trecho da decisão exarada no processo n.º 731.123 (denúncia), aprovada por unanimidade pela 1ª Câmara do TCE/MG, in verbis:

> (...) Ainda sobre a ocupação do citado cargo, cabe trazer à baila escólio da manifestação da lavra do Dr. Glaydson Santo Sporani Massaria, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, fl. 153, que, se subsidiando na Consulta TCEMG, Nº 727.149, Rel. Simão Pedro Toledo, de 16/4/08, e em julgados do TCU, aduziu, verbis: **"O controle interno tem como princípios relativos à pessoa do auditor, dentre outros, a independência e a soberania. A efetivação desses princípios é garantida pela segurança funcional e estabilidade proporcionada pelo cargo efetivo; desatendidos os princípios citados, o controle interno afasta-se do seu objetivo, qual seja, assegurar o bom funcionamento do aparelho estatal. Não é raro o caso de exercício da função de controle interno por servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, enfraquecendo sobremaneira o controlador, pois este poderia ser sumariamente exonerado do cargo a qualquer momento (exoneração ad nutum)**."

Além disso, importante destacar, que a NAG 4000 – RELATIVA AOS TRABALHOS DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL, trata da avaliação do Sistema de Controle Interno. Vejamos:

> 4102 – A metodologia deve abranger o exame da legalidade, legitimidade, razoabilidade, impessoalidade, publicidade e moralidade dos atos administrativos quanto aos aspectos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais, **assim como a avaliação do sistema de controles internos (SCI)** e dos aspectos operacionais de desempenho da gestão e de resultados das políticas públicas, sob os critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção do meio ambiente.
>
> 4107 – A metodologia deve, sempre que possível, dispor de critérios de amostragem, **baseados na avaliação do sistema de controles internos (SCI)** e na materialidade das operações.
>
> 4207 – No âmbito da auditoria governamental devem estar considerados **os trabalhos de avaliação do sistema de controles internos (SCI) dos entes e responsáveis pela coisa pública**.
>
> 4402.2.1 – **Avaliação do sistema de controles internos (SCI): determina a avaliação e a segurança do sistema, mediante a coleta, compilação, tabulação, julgamento e análise crítica de dados e informações objeto de atenção do profissional de auditoria governamental**. O exame e a avaliação do SCI devem ser realizados de acordo com o tipo de auditoria governamental.
>
> 4707.2.2 – Relatório de avaliação do sistema de controles internos (SCI): relato preparado pelo profissional de auditoria governamental, com base nas suas análises para **avaliação do sistema de controle interno (SCI)**, no qual são descritos os problemas de controle e apresentadas recomendações para saná-los e para a melhoria do SCI.

Assim, a avaliação do Sistema de Controle Interno de nossos jurisdicionados é de extrema relevância para o Controle Externo. Inclusive, de acordo com NAG-4107, há correlação direta entre a AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO e o TAMANHO DA AMOSTRA a ser analisa. O TCU, por meio das NAT - NORMAS DE AUDITORIA DO TCU, estabeleceu o seguinte quanto à avaliação do sistema de controle interno:

> 72. A **avaliação de riscos e de controle interno** visa a **avaliar o grau em que o controle interno** de organizações, programas e atividades governamentais **assegura, de forma razoável**, que na consecução de suas missões, objetivos e metas, **os princípios constitucionais da administração pública** serão obedecidos e os seguintes objetivos de controle serão atendidos:
>
> I. eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
> II. integridade e confiabilidade da informação produzida e sua

> disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações accountability;
> III. conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;
> IV. adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

Sendo assim, esta auditoria opina pela **complementação da instrução processual**, consistindo a diligência nas seguintes providências:

1. Intimação do Jurisdicionado para que o mesmo apresente: a folha de pagamento do servidor Kleber Rogério Furtado Coêlho (meses de janeiro a dezembro de 2014), o documento de nomeação que comprove a forma de provimento do cargo (se demissível ad nutum ou efetivo), o histórico escolar e a cópia do diploma de curso superior e ato normativo que instituiu o controle interno no âmbito do FMIS.
2. Encaminhamento da totalidade dos relatórios, levantamentos e papéis de trabalho relativos às auditorias realizadas pelo controle interno no âmbito do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Rochedo.

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. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art. 43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	**IRREGULAR – conta Bradesco (fls. 82/87).**
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art. 48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (fls. 27/35), **ressalvado o que dispõe o art. 48, caput e inciso II da LRF.**

2.2.3.1) Da Transparência Ativa

Quanto ao cumprimento dos ditames relativos à transparência ativa (LRF – art. 48 e 48-A, Lei de Acesso à Informação, Decreto n.º 7.185/2010 e Resolução CFC n.º 1.133/2008), constatamos o seguinte:

Dados: Prefeitura Municipal de Rochedo
Unidade Orçamentária: FMIS
Link Transparência: http://www.rochedo.gov.br

Ponto de Controle	Dispositivo Legal	Em tempo Real	Atende	Aplicável aso FUNDOS	Justificativa	Observação
Publicação PPA, LDO e LOA	LRF - art. 48, caput		SIM	SIM	Verificar a consistência dos Balanços	
Publicação do RGF, RREO	LRF - art. 48, caput		NÃO	SIM	Verificar a consistência dos Balanços	
Publicação da Prestação de Contas	LRF - art. 48, caput		SIM	SIM	Verificar a consistência dos Balanços	
Parecer Prévio	LRF - art. 48, caput		NÃO	NÃO	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	
Audiências Públicas: PPA, LDO & LOA	LRF - art. 48, § único - inciso I		NÃO	NÃO	Contas de Governo & Orçamento Programa	
Publicação dos Balanços	Resolução CFC n.º 1.133/2008 - idem 11, letra d		NÃO	SIM	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	
Execução Pormenorizada da Receita	LRF - art. 48, § único - inciso II	NÃO	NÃO	SIM	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	
Execução Pormenorizada da Despesa	LRF - art. 48, § único - inciso II	NÃO	NÃO	SIM	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	
Procedimentos Licitatórios	LAI - art. 8º, inciso IV	NÃO	NÃO	SIM	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	

A planilha relativa à transparência demonstra que o jurisdicionado não vem cumprindo na íntegra o que determina o inciso II do art. 48 da LRF, c/c com art. 48-A do mesmo diploma legal. Vejamos:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal[1], 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).**

[1]Onde houver grifo: O grifo é nosso.

> 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 à: (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).

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.

[...]

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - **registros das despesas**;

IV - **informações concernentes a procedimentos licitatórios**, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de **programas, ações,**

> **projetos e obras** de órgãos e entidades; e
> [..].
> § 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;
>
> [...]
>
> § 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).

Observa-se que o art. 48-A veio a qualificar a informação relativa à execução pormenorizada da receita e da despesa, informando quais os requisitos mínimos que as informações divulgadas devem possuir. Assim, nos termos do art. 48-A, a execução pormenorizada da receita e da despesa deve ser divulgada:

1. Por unidade gestora[2] – ou seja, para cada unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial. Assim, sendo o FMIS de Rochedo é uma unidade gestora. Desta forma, o sistema de divulgação da execução pormenorizada da receita e da despesa deveria possibilitar ao cidadão a consulta de todos os empenhos, liquidações e pagamentos APENAS do FMIS - ROCHEDO e não do munícipio como um todo. Desta forma, a maneira como a execução orçamentária da receita e da despesa da municipalidade vem sendo divulgada dificulta a transparência perseguida pela LRF e Lei de Acesso À Informação;

2. Ao efetuar a consulta por unidade gestora devem estar disponíveis ao cidadão as seguintes informações: 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.

[2] http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_u.asp - conceito de unidade gestora

Além disso, o art. 8º da Lei de Acesso à informação dispõe que os sites, para consulta dos registros das despesas e receitas deve conter ferramenta de consulta (possibilitando consultar uma unidade gestora [unidade orçamentária] específica e dentro desta unidade, filtrar por fornecedor, por tipo de despesa etc.) Tal ferramenta deve possibilitar o acesso à informação de forma clara e transparente. Não é o que acontece na prática. Embora a Municipalidade

contenha uma ferramenta de pesquisa, tal ferramenta não possibilita consultar apenas a execução orçamentária da despesa de uma unidade gestora especifica. Também não possibilitar aferir a divulgação das informações em tempo real (d+1). Vejamos o que dispôs o Decreto n.º 7185/2010 sobre a transparência:

> Art. 2o [...]
>
> § 2o Para fins deste Decreto, entende-se por:
>
> I - sistema integrado: as soluções de tecnologia da informação que, no todo ou em parte, funcionando em conjunto, suportam a execução orçamentária, financeira e contábil do ente da Federação, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação;
>
> II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público**, até o primeiro dia útil subseqüente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA,** sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;
>
> III - meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso; e
> IV - unidade gestora: **a unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual.**

Constamos que a Prefeitura não cumpre o art. 48 e 48-A da LRF e o art. 8º da Lei de Acesso à informação (LAI – Lei Federal nº 12.527/2011), na sua totalidade (vide planilha constante deste item).

No caso em questão temos conduta omissiva passível de punição com multa (art. 42, inciso V – falta de transparência nas contas públicas), atribuída aos gestores por deixarem de cumprir o art. 48 caput e inciso II da LRF e art. 8 da LAI.

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[3], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[4], inciso IX da Constituição Estadual, pela fixação de um prazo razoável para que os gestores deem ampla divulgação ao balanço exigido pelos diplomas legais e atos normativos supracitados, sob pena de multa.

[3]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;

[4]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;

Destacamos ainda o art. 21, inciso VIII da LO-TCE/MS que assim dispõe:

> Art. 21. Ao Tribunal compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, cabendo-lhe:
>
> (...)
>
> **VIII - conceder prazo para que as providências necessárias ao exato cumprimento da lei sejam adotadas;**

Sendo assim, opinamos pela fixação de um prazo razoável para que os gestores **dêem cumprimento INTEGRAL** ao art. 48 e 48-A da LRF, à Lei de Acesso a Informação, ao Decreto n.º 7.185/2010 e à Resolução CFC n.º 1.133/2008 sob pena de descumprido o prazo, multa pela falta Transparência nas Contas Pública (art. 42, inciso V da LO-TCE/MS).

Com o objetivo de verificar efetividade desta decisão deverá o TCE/MS valer-se acompanhamento (art. 26 e 31 da LO-TCE/MS).

2.2.3.2) Da manutenção das Disponibilidades de Caixa em Instituições Financeiras não Oficiais

A 5ª ICE solicitou, por meio do Termo de Intimação de fls. 109/110, que o gestor remetesse a este TCE cópia da lei que autorizou a movimentação bancária em bancos não oficiais.

Em resposta (vide fls. 114/136), o gestor informou que inexistem instituições financeiras oficias no seu munícipio o que lhe facultaria depositar suas disponibilidades de caixa em instituições financeiras privadas. Encaminhou cópia de contratos com o SICREDI (vide fls. 129/136).

O primeiro ponto a analisar é se lei municipal é norma apta a afastar o comando constitucional previsto no art. 164,§3º e reforçado pelo art. 43 da LRF, que determinam o seguinte:

> Art. 164. [...]
>
> [...]
> § 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**.

Da leitura do dispositivo constitucional supracitado extraímos que há a possibilidade de uma lei excepcionar a obrigatoriedade de os entes federados manterem suas disponibilidades de caixa em bancos oficiais. O próximo passo seria determinar a qual ente federado caberia a competência legislativa para edição da Lei de exceção. Neste sentido, o STF, guardião da Constituição da República, já manifestou o entendimento de que a norma reclamada pelo §3º do art. 164 da CF/88, é norma federal de competência exclusiva do Congresso Nacional. Vejamos:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Artigo 3º da Emenda Constitucional n. 37, do Estado do Espírito Santo. Nova redação conferida ao art. 148 da Constituição Estadual, determinando que as disponibilidades de caixa do Estado, bem como as dos órgãos ou entidades do Poder Público Estadual e das empresas por ele controladas, sejam depositadas na instituição financeira que vier a possuir a maioria do capital social do BANESTES, decorrentes de sua privatização, na forma definida em lei. Aparente ofensa ao disposto no art. 164, § 3º da Constituição, segundo o qual as disponibilidades financeiras de

Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como as dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. **Tal lei exceptiva há que ser a lei ordinária federal, de caráter nacional.** Existência, na Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de previsão segundo a qual as disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição (art. 43, caput). Ofensa, ademais, ao princípio da moralidade previsto no art. 37, caput, da Carta Política. Medida cautelar deferida.

(Supremo Tribunal Federal. Pleno. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 2.600/ES. Rel: Min. Ellen Gracie. Julgado em 24 abr. 2002. DJ 25 out. 2002).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual n. 14.235/03, do Estado do Paraná, que (I) proíbe o Poder Executivo estadual de iniciar, renovar, manter, em regime de exclusividade a qualquer instituição bancária privada, as contas dos depósitos do sistema de arrecadação dos tributos estaduais, sistema de movimentação de valores e pagamentos SIAF — Sistema Integrado de Administração Financeira e Conta do Tesouro Geral do Estado/conta receita, conta única, contas dos fundos e programas, contas dos depósitos e movimentação das entidades da administração indireta e fundações públicas, bem como as disponibilidades dos fundos estaduais e pagamentos do funcionalismo público, sem a realização de respectivo processo licitatório (art. 1º da Lei impugnada); (II) obriga o Poder Executivo estadual a manter toda a movimentação financeira descrita no art. 1º da Lei impugnada em instituição financeira oficial, nos termos dos arts. 164 e 240, das Constituições Federal e Estadual, respectivamente; (III) determina caber ao Poder Executivo

estadual revogar, imediatamente, todos os atos e contratos firmados nas condições previstas no artigo 1º desta Lei. 3. Potencial ofensa ao princípio da reserva da Administração. Precedentes: ADI 2364, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14.12.2001; ADI n. 1901, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 9.5.2003; ADI 1846, Rel. Min. Carlos Velloso (Informativo STF n. 116). **4. Plausibilidade da tese segundo a qual a lei impugnada estaria a incidir sobre espaço reservado à lei nacional (art. 164, § 3º, da Constituição).** Precedentes: ADI 2600, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 25.10.2002; ADI 2661, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 23.8.2002. 5. Potencial ofensa ao princípio da segurança jurídica. 6. Cautelar deferida. (Supremo Tribunal Federal. Pleno. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 3.075/PR. Rel. min. Gilmar Mendes. Julgado em 19 dez. 2003. DJ 18 jun. 2004). (grifo nosso) Ementa. I. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade: caso de excepcional urgência, que autoriza a decisão liminar sem audiência dos partícipes da edição das normas questionadas (art. 10, § 3º), dada a iminência do leilão de privatização do controle de instituição financeira, cujo resultado poderia vir a ser comprometido com a concessão posterior da medida cautelar. II. Desestatização de empresas públicas e sociedades de economia mista: alegação de exigência constitucional de autorização legislativa específica, que — contra o voto do relator — o Supremo Tribunal tem rejeitado; caso concreto, ademais, no qual a transferência do controle da instituição financeira, do Estado membro para a União, foi autorizada por lei estadual (conforme exigência do art. 4º, I, a, da MPr 2.192-70/01 — PROES) e a subsequente privatização pela União constitui a finalidade legal específica de toda a operação; indeferimento da medida cautelar com relação ao art. 3º, I, da MPr 2.192-70/01, e ao art. 2º, I, II e IV, da L. 9.491/97. III. **Desestatização: manutenção na instituição financeira privatizada das disponibilidades de caixa da administração pública do Estado que detinha o seu controle**

> **acionário (MPr 2.192- 70/01, art. 4º, § 1º), assim como dos depósitos judiciais (MPr 2.192- 70/01, art. 29): autorização genérica, cuja constitucionalidade — não obstante emanada de diploma legislativo federal — é objeto de questionamento de densa plausibilidade, à vista do princípio da moralidade — como aventado em precedentes do Tribunal** (ADIn 2.600- MC e ADIn 2.661-MC) — e do próprio art. 164, § 3º, da Constituição — **que não permitiria à lei, ainda que federal, abrir exceção tão ampla à regra geral, que é a de depósitos da disponibilidade de caixa da Administração Pública em instituições financeiras oficiais;** aparente violação, por fim, da exigência constitucional de licitação (CF, art. 37, XXI); ocorrência do periculum in mora: deferimento da medida cautelar para suspender ex nunc a eficácia dos arts. 4º, § 1º, e 29 e parágrafo único do ato normativo questionado (MPr 2.192/70/01).
>
> (Supremo Tribunal Federal. Pleno. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade n. 3.578/DF. Rel.: min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 14 set. 2004. DJ 24 fev. 2006).

Como visto, a lei reclamada pelo §3º, art. 164 da CF é lei federal e que até o presente momento não fora editada pelo Congresso Nacional. Portanto, **opinamos pela orientação à equipe técnica quanto à impossibilidade de o Município editar lei excepcionando a regra prevista no §3º, art. 164 da CF/88**, uma vez que tais leis padeceriam de vício de inconstitucionalidade por incompetência legislativa do ente que a editou. Outro risco que corremos ao solicitar a lei de exceção, **é que nossos jurisdicionados passem a entender que basta editar uma lei local, para então ter autorização para manutenção de suas disponibilidades em instituições financeiras não oficiais**.

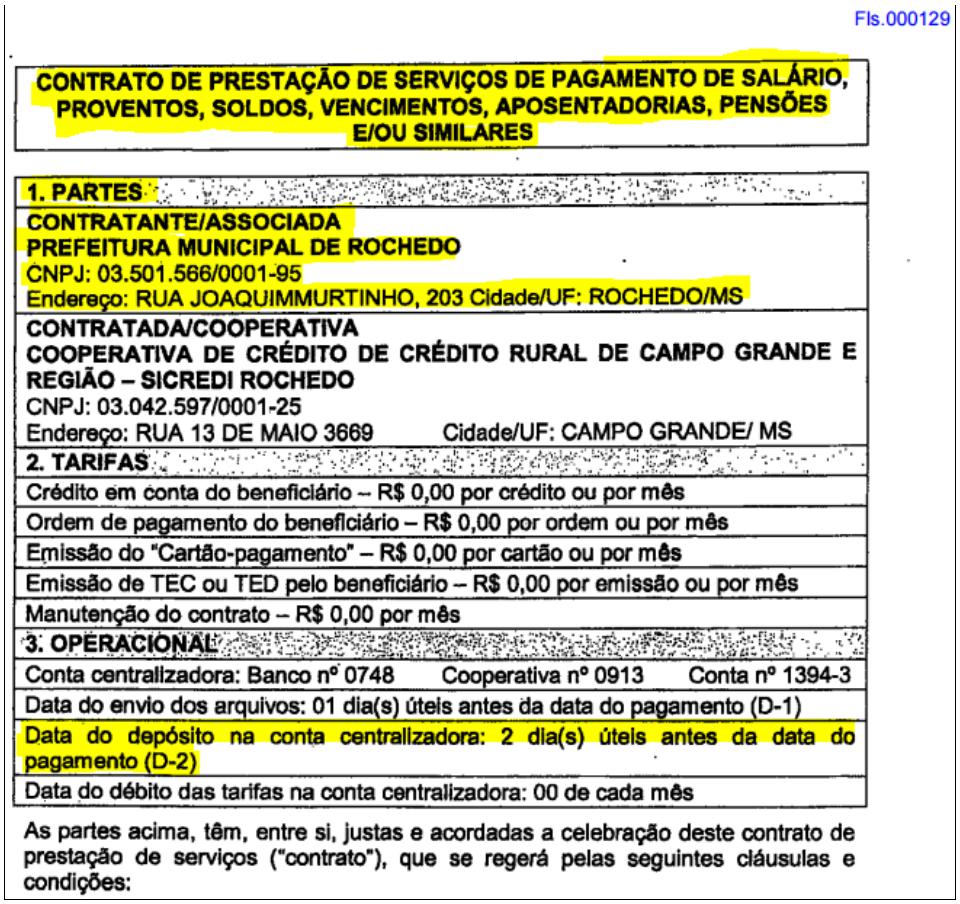
Os documentos que comprovam a manutenção de disponibilidades em instituições financeiras não oficiais estão insertos às fls. 82/87. O gestor, em sua defesa, juntou contratos que comprovam contas junto à Cooperativa de Crédito –

SICREDI, sendo um relativo à contrato de prestação de serviços de pagamento de salário (fls. 129/133) e outro relativo à arrecadação de valores (fls. 134/136).

Alega o jurisdicionado que não há agência bancária de banco oficial no município de Rochedo (vide fl. 117). Destaco que o jurisdicionado não juntou nenhum documento que justificasse a manutenção de conta no Bradesco, **mormente quando sua conciliação bancária (vide fl. 86) traz R$ 178,53 de tarifa bancária cobrada indevidamente**. Os documentos carreados aos autos referem-se ao SICREDI e não ao Bradesco.

Passando a análise do Contrato com o SICREDI, relativo à prestação de serviços referentes à Folha de Pagamento de Servidores (fls. 129/133), constatamos as seguintes situações relevantes:

1. Que o município deposita o valor dos salários dois dias úteis antes da data do efetivo pagamento aos servidores. Ou seja: o município deixa de auferir receita de aplicação financeira durante dois dias úteis, sem que o SICREDI dê ao Município qualquer tipo de benefício pelo dinheiro à disposição dos bancos por dois dias úteis. Assim, este contrato, seria antieconômico aos interesses do município visto que tal valor poderia estar aplicado e rendendo receitas ao ente. Vejamos:



Fls.000129

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PAGAMENTO DE SALÁRIO, PROVENTOS, SOLDOS, VENCIMENTOS, APOSENTADORIAS, PENSÕES E/OU SIMILARES

1. PARTES
CONTRATANTE/ASSOCIADA **PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO** CNPJ: 03.501.566/0001-95 Endereço: RUA JOAQUIMMURTINHO, 203 Cidade/UF: ROCHEDO/MS
CONTRATADA/COOPERATIVA **COOPERATIVA DE CRÉDITO DE CRÉDITO RURAL DE CAMPO GRANDE E REGIÃO – SICREDI ROCHEDO** CNPJ: 03.042.597/0001-25 Endereço: RUA 13 DE MAIO 3669 Cidade/UF: CAMPO GRANDE/ MS
2. TARIFAS
Crédito em conta do beneficiário – R$ 0,00 por crédito ou por mês
Ordem de pagamento do beneficiário – R$ 0,00 por ordem ou por mês
Emissão do "Cartão-pagamento" – R$ 0,00 por cartão ou por mês
Emissão de TEC ou TED pelo beneficiário – R$ 0,00 por emissão ou por mês
Manutenção do contrato – R$ 0,00 por mês
3. OPERACIONAL
Conta centralizadora: Banco nº 0748 Cooperativa nº 0913 Conta nº 1394-3
Data do envio dos arquivos: 01 dia(s) úteis antes da data do pagamento (D-1)
Data do depósito na conta centralizadora: 2 dia(s) úteis antes da data do pagamento (D-2)
Data do débito das tarifas na conta centralizadora: 00 de cada mês

As partes acima, têm, entre si, justas e acordadas a celebração deste contrato de prestação de serviços ("contrato"), que se regerá pelas seguintes cláusulas e condições:

Outra questão que poderíamos levantar é a possibilidade de efetuar o pagamento dos servidores por instituição financeira não oficial. Quanto a este assunto o STF já se posicionou, afirmando o seguinte:

> DIREITO CONSTITUCIONAL. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS. DEPÓSITO EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRIVADA. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ARTIGO 164, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, pois **não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa.** Precedentes. Agravo regimental a que se nega seguimento.

> (AI 837677 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 03/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 07- 05-2012 PUBLIC 08-05-2012 RTJ VOL-00222-01 PP-00611)
>
> EMENTA: CONSTITUCIONAL. ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: DISPONIBILIDADE DE CAIXA: DEPÓSITO EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. CF, ART. 164, § 3º. SERVIDORES PÚBLICOS: CRÉDITO DA FOLHA DE PAGAMENTO EM CONTA EM BRANCO PRIVADO: INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 164, § 3º, CF
>
> (Rcl 3872 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2005, DJ 12-05-2006 PP-00005 EMENT VOL-02232-02 PP-00242 LEXSTF v. 28, n. 330, 2006, p. 138-160)

Citamos ainda a fundamentação, extraída do Acórdão 1940-31/2015-P, do TCU, no qual se discutiu a "terceirização da folha de pagamento de Servidores" no âmbito da União:

> Em primeiro lugar, é relevante afastar qualquer correspondência que se pretenda estabelecer entre o objeto de que aqui se trata (prestação, em caráter de exclusividade, de serviços bancários relativos ao pagamento de servidores e fornecedores) e a disponibilidade de caixa prevista no art. 164, § 3º, da Constituição. Conforme reiteradamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal, tais institutos não se confundem. Para a Suprema Corte, o depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o art. 164, § 3º, da Constituição Federal, exatamente por não se enquadrar no conceito de disponibilidade de caixa.

Conforme explicado no AI 837.677-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 3-4-2012, Primeira Turma, DJE de 8-5-2012:

"Dispõe o § 3º do art. 164 da CF 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'.

Efetivamente, **disponibilidade de caixa não se confunde com depósito bancário de salário, vencimento ou remuneração de servidor público**. Enquanto as disponibilidades de caixa se encontram disciplinadas pelo art. 164, § 3º, da CF **e se traduzem nos valores pecuniários de propriedade do ente da federação, os depósitos acima mencionados constituem pagamentos de despesas, não havendo qualquer previsão sobre a natureza jurídica (se pública ou não) da instituição financeira em que as despesas do ente público (dentre elas a de custeio com pessoal) deverão ser realizadas.**" (destaque acrescido).

Com efeito, **uma vez postos à disposição dos servidores** (e demais credores, em situação análoga), **os recursos têm natureza de despesa liquidada, pagamento realizado, e não estão mais disponíveis para o ente público**. Ao contrário, estão disponíveis para os seus credores (os servidores, por exemplo) **e não podem, por isso mesmo, ser classificados como disponibilidades de caixa do ente estatal.**

O Exmo. Sr. Ministro Cezar Peluso assim se pronunciou sobre o tema, ao sustentar a ausência de dúvidas quanto à diferenciação desses institutos:

"Entendo que disponibilidade de caixa é conceito técnico contábil e, evidentemente, **não se confunde com verbas que,**

> **segundo os registros contábeis, são predestinadas e postas à disposição de terceiros, seja pessoal, fornecedores etc**., (...). (...), se tais verbas constituíssem disponibilidade de caixa, os servidores públicos da União jamais poderiam receber pelo Banco do Brasil ou pela Caixa Econômica Federal, porque as disponibilidades de caixa, segundo o art. 164, § 3º, da Constituição, têm de estar no Banco Central."
>
> Em suma, no que diz respeito a esse aspecto, **nada impede que os serviços de pagamento a servidores e fornecedores sejam operacionalizados por instituições privadas ou oficiais conforme o caso**.

Portanto, vencida a questão da possibilidade de o ente "terceirizar suas folha de pagamento" para instituição financeira privada, resta estabelecer em quais condições isso deve ocorrer. Vejamos como se posicionou o TCU:

> GRUPO II – CLASSE III – Plenário
> TC 033.466/2013-0
> Natureza: Consulta
> Órgão: Câmara dos Deputados
> Interessado: Henrique Eduardo Lyra Alves (130.470.197-20)
> Advogado constituído nos autos: não há.
>
> SUMÁRIO: CONSULTA. **CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA PRESTAÇÃO SERVIÇOS, EM CARÁTER EXCLUSIVO, DE PAGAMENTO DE SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E OUTROS SERVIÇOS SIMILARES, MEDIANTE A REALIZAÇÃO DE CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA POR PARTE DA CONTRATADA.** CONHECIMENTO. **CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA MERCANTIL DO OBJETO.** AUSÊNCIA DE INTERESSES RECÍPROCOS E DE REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO A DESCARACTERIZAR OS PRESSUPOSTOS DE CELEBRAÇÃO DE

CONVÊNIO. **NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. FACULDADE DE O ADMINISTRADOR DISPENSAR A LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL, COM BASE NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CF/88, C/C O ARTIGO 24, INCISO VIII, DA LEI 8.666/1993, DESDE QUE COMPROVADA A VANTAGEM DA CONTRATAÇÃO DIRETA EM RELAÇÃO À ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DOS RECURSOS PÚBLICOS AUFERIDOS DA CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA DA CONTRATADA À CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL E DE EXECUÇÃO DA DESPESA POR MEIO DE LEI ORÇAMENTÁ- RIA, EM NOME DOS PRINCÍPIOS DA UNICIDADE DE CAIXA E DA UNIVERSALIDADE DO ORÇAMENTO.** CIÊNCIA.

1. A delegação a terceiros da prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares **deve ser instrumentalizada por meio de contrato administrativo**, havia vista a ausência, no objeto da relação jurídica, de interesses recíprocos e de regime de mútua cooperação;

2. A Administração Pública **Federal não está obrigada a promover prévio procedimento licitatório destinado a realizar a contratação de instituição financeira oficial para, em caráter exclusivo, prestar serviços de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, podendo optar por efetuar a contratação direta com fundamento no artigo 37, inciso XXI (primeira parte), da Constituição Federal, c/c o artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, desde que devidamente demonstrada a sua vantagem em relação à adoção do procedimento licitatório;**

3. Havendo interesse, a Administração Pública Federal pode

promover prévio procedimento licitatório para contratação da prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, **devendo franquear a participação no certame de instituições financeiras públicas e privadas, em cumprimento aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade da impessoalidade, da publicidade e da eficiência**, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, bem assim da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e de outros princípios correlatos estampados no artigo 3º da Lei 8.666/1993;

4. Na hipótese de a Administração Pública Federal realizar contratação direta de instituição financeira oficial para a prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com supedâneo no artigo 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá cumprir, sob condição de eficácia do ato administrativo, as exigências estabelecidas no artigo 26, caput e parágrafo único, do referido diploma legal, sobretudo a apresentação do motivo da escolha do prestador do serviço (inciso II) e justificativa do preço (inciso III), bem como demonstrada a vantagem da contratação direta em relação à adoção do procedimento licitatório.

5. Havendo interesse de a Administração Pública Federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear

> acesso ao certame tanto das instituições financeiras públicas como das privadas, adotar as seguintes medidas:
>
> 5.1. estimar o orçamento base da contrapartida financeira a ser paga pela futura contratada com fundamento em estudo ou avaliação de mercado, em cumprimento à finalidade da condição prevista no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;
>
> 5.2. realizar licitação na modalidade pregão, prevista na Lei 10.520/2001, preferencialmente sob forma eletrônica, conforme exige o artigo 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, tendo por base critério "maior preço", em homenagem ao princípio da eficiência, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública, inserto no caput do artigo 3º da Lei 8.666/1993;
>
> 6. As receitas públicas advindas de contraprestação pecuniária ao contrato de prestação, em caráter de exclusivo, dos serviços de gestão financeira da folha de pagamento e de outros serviços similares integram o Orçamento Geral da União, devendo, assim, serem recolhidas à conta única do Tesouro Nacional e estarem previstas na Lei Orçamentária, em respeito aos princípios da universalidade orçamentária e da unicidade de caixa, presentes nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64.

O TCE/SC tem entendimento semelhante ao do TCU, exarado no Prejulgado 1803, vejamos:

> Prejulgado:1803
>
> Considerando que os pagamentos feitos aos servidores públicos ativos e inativos e aos pensionistas do BCPREVI têm natureza de despesa liquidada, dispêndio relativo à folha de pagamento, não se

confundindo com disponibilidade de caixa ao teor do que dispõe o art. 164, §3º, da Constituição Federal, **poderá o Instituto de Previdência Social proceder à contratação de instituição financeira pública ou privada para prestar o referido serviço, mediante prévio procedimento licitatório.**

Processo: CON-06/00001636
Parecer: COG-150/06
Decisão: 1315/2006
Origem: Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Balneário Camboriú
Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco
Data da Sessão: 05/06/2006
Data do Diário Oficial: 21/07/2006

O TCE/MT também já se posicionou neste mesmo sentido:

Ementa:. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS. CONSULTA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE:

1) HÁ NECESSIDADE DA REALIZAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL E NÃO OFICIAL PARA MOVIMENTAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO QUANDO HOUVER GRAVAME PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA;

2) NÃO É POSSÍVEL CONCEDER EXCLUSIVIDADE PARA CONCESSÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO.

Decisão
RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 22/2008

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 5.538-7/2008. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos ter-

mos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, e de acordo, em parte, com o Parecer nº 1.794/2008 da Procuradoria de Justiça, em conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que:

1) há necessidade da realização do processo licitatório para contratação de instituição financeira oficial e não oficial para movimentação da folha de pagamento quando houver gravame para Administração Pública;
2) não é possível conceder exclusividade para concessão de crédito consignado. Remeta-se fotocópia do inteiro teor do relatório do voto do conselheiro relator ao consulente. Após as anotações de praxe arquive-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros ARY LEITE DE CAMPOS, VALTER ALBANO, ALENCAR SOARES, HUMBERTO BOSAIPO e WALDIR JÚLIO TEIS.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador de Justiça, Dr. MAURO DELFINO CÉSAR.

Publique-se.

Como visto, no caso da União e de outros entes da Federação, esta "terceirização da folha de pagamento" se dá com vantagens financeiras para o ente terceirizador. **No caso sob análise, o contrato não demonstra nenhum tipo de benefício ao município e ainda o descapitaliza, privando-o da receita de aplicação destes recursos no mercado financeiro, dois dias úteis antes da data do efetivo pagamento aos servidores.**

Quanto ao contrato de fls. 134/136 com o SICREDI, cujo objeto é a arrecadação de valores, temos a seguinte situação:

1. O produto da arrecadação é repassado (fase de recolhimento aos cofres públicos) em D+2;

2. O banco é remunerado pelos serviços prestados conforme tabela de tarifas de fl. 135. Vejamos:

DADOS DO CONTRATO

Contrato de Prestação de Serviços de Arrecadação de Valores, registrado sob os nºs 9480 a 9483, no 3º Registro de Títulos e Documentos de Porto Alegre, RS

CONTRATADO ("BANCO")	**CNPJ**	
Banco Cooperativo SICREDI S.A.	01.181.521/0001-55	
Endereço Completo	**Cidade**	**UF**
Av. Assis Brasil, nº 3.940, 12º andar, Torre C, CEP 91.010-003	Porto Alegre	RS

Pretendendo ser parte do **Contrato de Prestação de Serviços de Arrecadação de Valores** acima especificado ("contrato"), a CONTRATANTE, adiante identificada, vem, pelo presente instrumento, MANIFESTAR EXPRESSAMENTE SUA ADESÃO AO CONTRATO, DECLARANDO NESTA OPORTUNIDADE QUE:

1. Recebeu, leu e entendeu, antes de assinar este "Termo de Adesão", as Cláusulas e Condições Gerais que compõem o do contrato, concordando com seus termos;
2. Formaliza, por este ato e para todos os efeitos legais, sua adesão ao contrato, sem qualquer restrição ou ressalva, mediante as condições propostas nos "Quadros" a seguir;
3. Está ciente, em especial, de que:

   a. esta adesão produzirá efeitos a partir da data do protocolo de seu recebimento pelo BANCO, momento em que iniciará para as partes a vigência do contrato, com as condições constantes nos "Quadros" abaixo;

   b. o BANCO realizará os testes que entender necessários para implementar os serviços de arrecadação contratados. A CONTRATANTE será informada sobre a data de homologação dos testes e do início das arrecadações. Se este "Termo de Adesão" for em substituição a um anterior, o BANCO terá até 30 (trinta) dias para iniciar a prestação dos serviços, nas novas condições, abaixo estabelecidas;

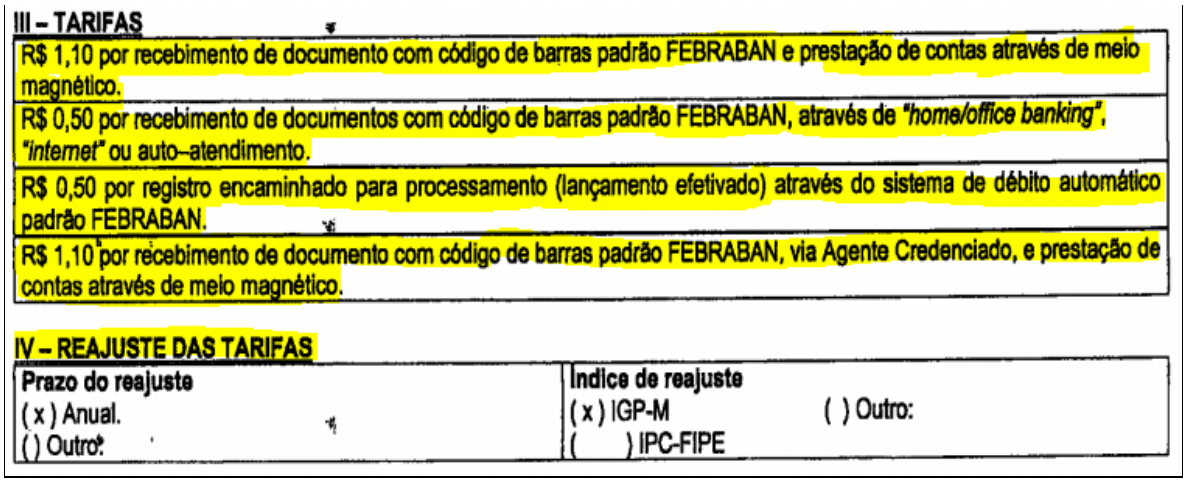
   c. as alterações do contrato e eventual substituição deste "Termo de Adesão" serão válidas, desde que observadas as condições previstas na cláusula décima segunda das Cláusulas e Condições Gerais.

I - DADOS DA CONTRATANTE

Denominação da CONTRATANTE	**CNPJ/CPF**	
PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO	03.501.566/0001-95	
Endereço	**Cidade**	**UF**
RUA JOAQUIM MURTINHO, 203	ROCHEDO	MS
E-mail		
@		

II – REPASSE DA ARRECADAÇÃO

Data do repasse do produto da arrecadação	**Conta-corrente de repasse do produto da arrecadação**
2º dia útil subseqüente à arrecadação (D+2)	Banco nº 748 | Ag./Coop. nº 900 | CC nº: 835-4



III – TARIFAS

R$ 1,10 por recebimento de documento com código de barras padrão FEBRABAN e prestação de contas através de meio magnético.
R$ 0,50 por recebimento de documentos com código de barras padrão FEBRABAN, através de *"home/office banking"*, *"internet"* ou auto–atendimento.
R$ 0,50 por registro encaminhado para processamento (lançamento efetivado) através do sistema de débito automático padrão FEBRABAN.
R$ 1,10 por recebimento de documento com código de barras padrão FEBRABAN, via Agente Credenciado, e prestação de contas através de meio magnético.

IV – REAJUSTE DAS TARIFAS

Prazo do reajuste (x) Anual. ( ) Outro:	**Índice de reajuste** (x) IGP-M ( ) Outro: ( ) IPC-FIPE

Neste sentido, importante destacar que a jurisprudência dos Tribunais De Contas admite a possibilidade de contratar Cooperativas de Crédito para arrecadação de valores, **desde que mediante procedimento licitatório e com imediata transferência de Valores**. Vejamos a ementa e parte dispositiva da Decisão proferida em sede de consulta nos autos do processo CON-10/00456509:

> COOPERATIVAS DE CRÉDITO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS A NÃO ASSOCIADOS.
> As cooperativas de crédito podem prestar serviços a não associados, salvo os serviços de captação de recursos e de concessão de créditos.
> ENTES PÚBLICOS. PARTICIPAÇÃO EM COOPERATIVAS DE CRÉDITO. **Os entes públicos não podem compor o quadro social das cooperativas de crédito.**
> COOPERATIVAS DE CRÉDITO. RECEBIMENTO DE TRIBUTOS. PAGAMENTO DE SALÁRIOS.
> As Cooperativas de **Crédito podem receber tributos que devem de imediato serem depositados em instituições financeiras oficiais, bem como realizar pagamentos de salários de servidores públicos.**
> [...]
> 2. VOTO
>
> Considerando que o consulente está legitimado à subscrição de consultas para este Tribunal, nos termos do inciso II do art. 103 do Regimento Interno desta Corte de Contas;
> Considerando que a consulta trata de situações em tese e de interpretação de lei, conforme determina o inciso XII do art. 59 da Constituição do Estado, bem como o inciso XV do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/00;
> Proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

3.1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno (Resolução nº TC-06, de 28 de dezembro de 2001) do Tribunal de Contas.
3.2. Responder à Consulta nos seguintes termos:
3.2.1. As cooperativas de crédito, por serem equiparadas às instituições financeiras privadas, podem realizar o serviço de pagamento aos servidores públicos por intermédio de abertura de conta-salário, mediante processo licitatório, pois, na esteira do Prejulgado n. 1803 deste Tribunal de Contas, tais pagamentos não são considerados disponibilidade de caixa em razão da natureza de despesa liquidada que possuem, não havendo ofensa ao art. 164, § 3º, da Constituição Federal.
3.2.2. É possível o recebimento de tributos pelas cooperativas de crédito, **contratadas mediante processo licitatório** (Prejulgado n. 311) **desde que essas instituições atuem como meras arrecadadoras, não utilizando os recursos para quaisquer fins, como por exemplo aplicações financeiras e que os valores sejam transferidos e depositados imediatamente para instituições financeiras oficiais**.
3.3. Revogar, com fundamento no art. 156 do Regimento Interno deste Tribunal os seguintes Prejulgados:
3.3.1. Prejulgados nºs 2002, 357 e o item 3 do Prejulgado n. 1536;
3.4. Determinar ao consulente que:
3.4.1. Em futuras consultas, encaminhe parecer de sua assessoria jurídica, nos termos do art. 104, V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.
3 .5. Determinar o arquivamento do Processo.
2.6. Dar ciência da Decisão, Relatório e Voto do Relator e Parecer da Consultoria Geral ao Sr. Alaor Antônio Camillo e à Câmara Municipal de Concórdia.

Florianópolis, em 31 de agosto de 2010.

HERNEUS DE NADAL

CONSELHEIRO RELATOR

Nesta linha de raciocínio entendo que não há óbice à contratação de bancos e cooperativas de créditos para prestação de serviços de arrecadação quando inexistente banco oficial no município, desde que, **em respeito ao princípio da unidade de caixa, tais recursos sejam imediatamente repassados (recolhidos) aos cofres públicos**. No caso em tela, temos a contratação de uma cooperativa de crédito, sem licitação, haja vista que existe no munícipio outro banco privado: o

Bradesco. Além disso, tais valores são repassados em D+2, período em que o município fica privado da administração e do auferimento de vantagens financeiras decorrentes da posse destes recursos.

No caso em tela, o SICREDI está fazendo float /Floating Bancário com os recursos da Prefeitura de Rochedo. Vejamos o conceito de float:

> Float ou floating
>
> Recursos **transitoriamente mantidos ou depositados em bancos**, **geralmente sem remuneração para o depositante/correntista**.
> Fonte:
> https://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=1481&idioma=P&idpai=GLOSSARIO

Por fim, rebatidos um a um os argumentos e justificativas trazidas pelo gestor, bem como, analisados os documentos trazidos pela defesa, entendo que persiste a irregularidade, nada informando o gestor quanto aos documentos de fls. 82/87 que comprovam a manutenção de c/c em banco não oficial.

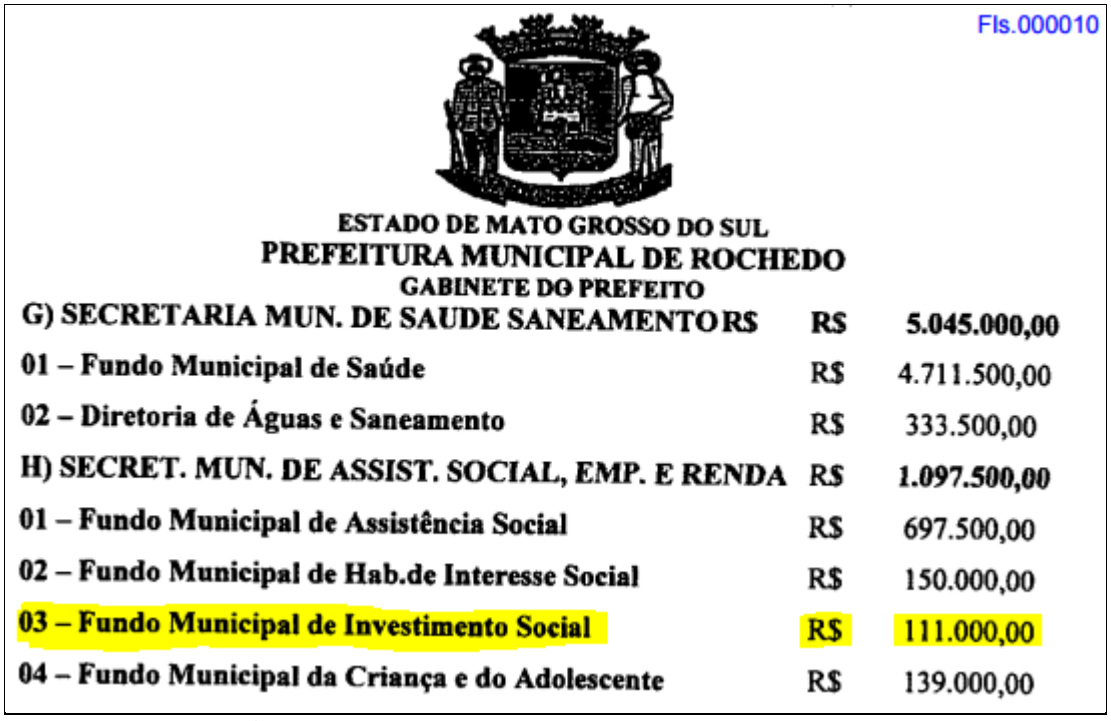
Comprovada a conduta infracional tipificada no art. 42, caput, por descumprir mandamento constitucional e legal previsto no art. 164,§3º da CF/88 c/c art. 43 da LRF, opinamos pela aplicação da multa correspondente e pela recomendação ao gestor para que reveja os contratos que determinam a descapitalização do ente em D- 2 (folha de pagamento) e D+2 (arrecadação de valores) visto que os mesmos caracterizam, a nosso ver, ato de gestão antieconômico.

2.2.4) 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° 708/2013 – LOA, em seu art. 3°, autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 111.000,00, vejamos:



Fls.000010

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE ROCHEDO
GABINETE DO PREFEITO

G) SECRETARIA MUN. DE SAUDE SANEAMENTO R$	R$	5.045.000,00
01 – Fundo Municipal de Saúde	R$	4.711.500,00
02 – Diretoria de Águas e Saneamento	R$	333.500,00
H) SECRET. MUN. DE ASSIST. SOCIAL, EMP. E RENDA	R$	1.097.500,00
01 – Fundo Municipal de Assistência Social	R$	697.500,00
02 – Fundo Municipal de Hab.de Interesse Social	R$	150.000,00
03 – Fundo Municipal de Investimento Social	R$	111.000,00
04 – Fundo Municipal da Criança e do Adolescente	R$	139.000,00

Fonte: TC/19170/2014– fl. 10.

Quanto aos créditos adicionais, no exercício, foram abertos créditos adicionais no montante de R$ 60.700,00 e foram anulados créditos no valor de R$ 59.700,00, desta forma alterando a despesa autorizada inicialmente pela LOA para R$ 112.000,00 de acordo com as cópias dos decretos às fls. 88/95.

Embora a Lei Orçamentária do exercício de 2014 contenha autorização para abertura de crédito adicional, no limite de até 50% (Fonte: TC/19170/2014 – fls. 6/26) das despesas orçamentárias:

> **Artigo 4º** Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a:
>
> I – Abrir Créditos Suplementares até o limite de 50% (Cinquenta por cento) do total da Despesa fixada nesta lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas no Artigo 43, parágrafo § 1º, incisos II e III da Lei Federal 4320/64, extensiva ao Poder Legislativo.

Não foi possível, neste processo, aferir se tal limite foi observado pelo Gestor, uma vez que, nas contas de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Rochedo só devem ser enviados os Decretos Orçamentário que alteram o orçamento do instituto sob análise.

Desta forma, no que tange aos créditos adicionais, esta Auditoria pode afirmar o seguinte:

- Existe autorização legislativa para abertura de créditos suplementares e especiais, mas não foi possível aferir o cumprimento do limite estabelecido;

- O rito legal de abertura não foi observado em sua totalidade, uma vez que os Decretos de abertura não foram precedidos de exposição de justificativa, conforme determina o art. 43, caput da Lei nº 4.320/64;

- Restaram comprovadas as alterações efetuadas no orçamento do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Rochedo - MS.

2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964 e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com Arrecadada - fl. 60) o qual evidencia receita orçada de R$ 106.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 88.537,24.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 04.04.1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – fls. 61/62) o qual demonstra despesa autorizada de R$ 112.000,00 e empenhada na ordem de R$ 111.534,40.

2.2.6) Demonstrações contábeis.

As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, a partir do exercício de 2014, devem seguir o modelo de demonstrações contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). É o que determina a Portaria STN nº 634/2013. Vejamos:

> Art. 11 O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público– PCASP e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público– DCASP **deverão ser adotados por todos os entes da Federação até o término do exercício de 2014.**

Portanto, ao elaborar as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) do exercício de 2014, o gestor deve adotar o modelo previsto no MCASP. Importante destacar os artigos 3º e 5º da Portaria STN nº 634/2013 que determinam o seguinte:

> Art. 3º As diretrizes, conceitos e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, **sem prejuízo de outros atos normativos e outras publicações de caráter técnico**, são consubstanciados nos seguintes instrumentos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional:
> I - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;
> II - Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC;

> III - Notas Técnicas.
>
> § 1º O **MCASP**, cuja edição deve ser aprovada em ato normativo específico, é de **observância obrigatória pelos entes da Federação**.
>
> § 2º As IPC, de observância facultativa e de caráter orientador, são emitidas no intuito de auxiliar os entes da Federação na aplicação e interpretação das diretrizes, normas e procedimentos contábeis relativos à consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual.
>
> (...)
>
> § 4º As Notas Técnicas são emitidas para elucidar algum ato normativo ou quando algum órgão ou entidade do setor público demandar o entendimento do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal no caso concreto, desde que não haja manifestação anterior aplicável ao mesmo, ou nos casos em que a STN julgar necessário.
>
> Art. 5º As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, estabelecidas no **MCASP de acordo com as NBC TSP**, devem ser observadas obrigatoriamente pelos entes da Federação, de modo a permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas em âmbito nacional, em consonância com os procedimentos do PCASP.

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

a) Balanço Orçamentário, fls. 36/37;
b) Balanço Financeiro, fl. 38/39;
c) Balanço Patrimonial, fls. 40/41;
d) Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 42/44.

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

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	Quadro 1
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada	88.537,24
2 - Despesa Empenhada	111.534,40
3 - Superávit (Déficit) Orçamentário = (1 - 2)	**22.997,16**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls. 118/119.

RESULTADO FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	47.095,01
2 - Receita Orçamentária	88.537,24
3 - Receita Extraorçamentária	0,00
4 – Soma	**135.632,25**
5 - Despesa Orçamentária	111.534,40
6 - Despesa Extraorçamentária	0,000
7 – Soma	**111.534,40**
8 – Disponibilidade Financeira do Exercício Seguinte= (4 – 7)	**24.097,85**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 102/103.

RESULTADO PATRIMONIAL	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas	88.537,24
2 - Variações Passivas	-111.534,40
3 - Superávit (Déficit) Patrimonial (1-2)	**(22.997,16)**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fls. 105/106

RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior	47.095,01
2 - Superávit (Déficit) Patrimonial do Exercício	-22.997,16
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício	**24.097,85**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 105/106, 103/104 e 78/79.

2.2.6.1) Informações Qualitativas

De acordo com o SICOM a totalidade das despesas do Fundo foi aplicada em despesas correntes e despesas de capital, sendo que o total da despesa empenhada pelo fundo (R$ 111.534,40) está distribuído nos seguintes elementos de despesa:

ANÁLISE QUALITATIVA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA						% em rel. ao total da despesa empenhada	% em rel. ao subgrupo
	CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DE DESPESA	ELEMENTO DA DESPESA				
TOTAL DA DESPESA EMPENHADA	Despesas Correntes - 3	Outras Despesas Correntes - 3	Material de Consumo - 30	R$	22.393,40	20,08%	31,94%
			Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita - 3	R$	47.034,00	42,17%	67,09%
			Passagens e Despesas com Locomoção - 33	R$	681,00	0,61%	0,97%
			TOTAL OUTRAS DESPESAS CORRENTES	**R$**	**70.108,40**	**169,24%**	**100,00%**
	Despesas de Capital - 4	Investimentos - 4	Equipamentos e Material Permanente - 52	R$	41.426,00	37,14%	100,00%
			TOTAL DAS DESEPESAS DE CAPITAL	**R$**	**41.426,00**	37,14%	****
	TOTAL DA DESPESA EMPENHADA				**R$ 111.534,40**	**100,00%**	****

Fonte: SICOM

Ao analisarmos os arquivos do SICOM (relação de empenhos – vide anexo I) constatamos que, conforme informado no SICOM, as despesas referem-se a doação de cestas básicas e brinquedos. Vejamos:

TRIBUNAL DE CONTAS
Estado de Mato Grosso do Sul

SICOM SISTEMA DE CONTROLE DE CONTAS MUNICIPAIS

Pesquisa de Empenhos

Critérios Usados: **Processo: 00000/00**

Município: ROCHEDO - Órgão: FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE ROCHEDO↑ e Elemento entre: 339 032 e 339032 - Data entre: 01/01/2014 e 31/12/2014

Unidade: **8 - FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTO SOCIAL - FMIS**

Credor	Codificação	Elemento	Nº	Data	Cpf/Cnpj
Especificação					Valor Empenho
Nr. Linha: 1					
SUPERMERCADO ROCHEDO LTDA	06.08.08.244.0011.2.051	3.3.90.32.00	8	15/10/2014	12285327000136
Valor que se empenha referente a aquisição de brinquedos infantis em comemoração ao dias crianças conforme Processo nº 100/2014 e Dispensa nº 036/2014.					7.994,00
Nr. Linha: 2					
SUPERMERCADO ROCHEDO LTDA	06.08.08.244.0011.2.051	3.3.90.32.00	9	02/12/2014	12285327000136
Valor que se e empenha referente a aquisição de 500 Cestas Básicas para a Manutenção de Ações do Fundo de Investimento Social de Rochedo/MS,conforme contrato Nº 117/2014, Processo Nº 0103/2014 e Pregão					39.040,00
				Total da Unidade:	**47.034,00**
				Total Geral:	**47.034,00**

Os materiais de consumo, também foram distribuídos gratuitamente, conforme demonstra o seguinte relatório:

TRIBUNAL DE CONTAS
Estado de Mato Grosso do Sul

SICOM SISTEMA DE CONTROLE DE CONTAS MUNICIPAIS

Pesquisa de Empenhos

Critérios Usados: **Processo: 00000/00**

Município: ROCHEDO - Órgão: FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE ROCHEDO e Elemento entre: 339 030 e 339030 - Data entre: 01/01/2014 e 31/12/2014

Unidade: **8 - FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTO SOCIAL - FMIS**

Credor	Codificação	Elemento	Nº	Data	Cpf/Cnpj
Especificação					Valor Empenho
Nr. Linha: 1					
SUPERMERCADO ROCHEDO LTDA	06.08.08.244.0011.2.050	3.3.90.30.07	2	13/05/2014	12285327000136
Valor que se empenha referente a aquisição de 230 Cestas Básicas para a Manutenção de Ações do Fundo de Investimento Social de Rochedo/MS,conforme contrato Nº 043/2014,Processo Nº 036/2014 e Pregão Nº					20.143,40
Nr. Linha: 2					
Ivonete Sandrin	06.08.08.244.0011.2.050	3.3.90.30.99	6	03/10/2014	05681974000100
Valor que se empenha referente a despesas com Contratação de Empresa para Fornecimento de Picolés /Sorvetes para festa de Comemoração do dia das Crianças,conforme Processo nº 0101/2014 e Dispensa nº 03					2.250,00
				Total da Unidade:	**22.393,40**
				Total Geral:	**22.393,40**

Considerando que compete aos Tribunais de Contas a análise da legitimidade da despesa e considerando que é dever do gestor provar a aplicação adequada dos recursos públicos, opinamos pela orientação ao gestor para que mantenha em boa ordem e guarda (sem prazo prescricional[2]) os documentos que comprovem:

- O beneficiário do material distribuído claramente identificado – Nome completo, CPF, RG, Endereço;
- O critério de escolha dos beneficiários (renda per capita, desnutrição, etc) e o embasamento legal;
- Recibo de entrega do material;
- Controle Físico quantitativo do material distribuído (controle de estoque).

Neste sentido destacamos um trecho da decisão exarada em sede de recurso de revisão, no processo TC nº 04269/10, do TCE/PB na qual foi mantida a condenação do gestor que aplicou recursos em material de distribuição gratuita sem a devida comprovação de distribuição. Vejamos:

> DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO
> Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 04269/10, que tratam de recurso de revisão interposto pelo Prefeito do Município de Lagoa Seca, Sr. Edvardo Herculano de Lima, contra o Parecer PPL TC 197/2008 e o Acórdão APL TC 999-A/2008, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, **por unanimidade de votos**, com declaração de impedimento do conselheiro André Carlo Torres Pontes, na sessão realizada nesta data, em, preliminar, conhecer o Recurso de Revisão interposto, em razão da tempestividade e legitimidade do recorrente e se enquadrar na hipótese do inciso I do art. 35 da LOTCE-PB, e, no mérito, conceder-lhe provimento parcial, apenas para reduzir o débito imputado de R$ 679.923,90 para R$ 193.916,16, **sendo R$ 190.166,16 referente à pagamentos feitos à OSCIP CENEAGE, para aquisição de material (gêneros TRIBUNAL**

[2] Fundamento da imprescritibilidade – CF/88 – art. 37, §5º

> **DE CONTAS DO ESTADO PROCESSO TC Nº 04269/10 gmbc 5 alimentícios e de higiene) para distribuição gratuita, sem a devida comprovação de sua distribuição**; e R$ 3.750,00 alusivo ao pagamento feito à Srª Verônica Barros Xavier, por serviço de aluguel de trator para corte de terra, cujos recibos apresentados se encontravam com datas adulteradas; mantendo-se as demais decisões do Parecer PL TC 197/2008 e Acórdão APL TC 999-A/2008, quanto à multa aplicada de R$ 2.805,10, atendimento parcial às exigências da LRF, e recomendações.
> Publique-se. TC - Plenário Ministro João Agripino.
> João Pessoa, 07 de agosto de 2013.

Destacamos também o § 10º do art. 43 da IN/TCE/SC n.º 14/2012 que assim dispõe:

> § 11 Quando o objeto incluir a **aquisição de materiais para distribuição gratuita, a prestação de contas será acompanhada de relação na qual conste o nome, o número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF, ou Registro Geral - RG, endereço dos beneficiários, e suas assinaturas e elementos comprobatórios da distribuição, como matérias jornalísticas, registro fotográfico, filmagem, dentre outros**.

2.2.6.2) Ausência de Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis

O gestor foi intimado para que apresentasse as Notas Explicativas (NBCASP) de acordo com o modelo previsto nas NBCASP. Em resposta à intimação, o gestor, encaminhou as Notas Explicativas n.º 001/2014 e 002/2014 (vide fl. 123/125). A Notas Explicativas n.º 001/2014 e 002/2014 possuem o seguinte teor:

Fls.000123

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTO SOCIAL - FMIS
RUA: JOAQUIM MURTINHO, 203, CENTRO, ROCHEDO/MS

Quality Sistemas
Exercício: 2014
30/06/2015 - 10:41:37

Nota Explicativa Nº 00001/2014

Conta	Especificação	Sistema	Saldo	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual
30000000000	VARIAÇÃO PATRIMONIAL DIMINUTIVA	Patrimonial	D	0,00 D	41.426,00	0,00	41.426,00 D
36000000000	DESVALORIZAÇÃO E PERDA DE ATIVOS E INCORPORAÇÃO DE PASSIVOS	Patrimonial	D	0,00 D	41.426,00	0,00	41.426,00 D
36500000000	DESINCORPORAÇÃO DE ATIVOS	Patrimonial	D	0,00 D	41.426,00	0,00	41.426,00 D
36501000000	DESINCORPORAÇÃO DE ATIVOS - CONSOLIDAÇÃO	Patrimonial	D	0,00 D	41.426,00	0,00	41.426,00 D
36501030000	OUTRAS DESINCORPORAÇÕES DE ATIVOS (PERMANENTE)	Patrimonial	D	0,00 D	41.426,00	0,00	41.426,00 D
	Total				41.426,00	0,00	

O valor de R$ 41.426,00 apresentado no anexo 15 na conta de "Desincorporação de Ativos", refere-se aos bens permanentes adquiridos onde os mesmos foram incorporados na Prefeitura.

AMARILDO PEREIRA DA SILVA
CONTADOR CRC/MS 011216/O - 2

SANDRA APARECIDA OLIVEIRA DE ALENCAR CORREA
SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL

JOÃO CORDEIRO
PREFEITO MUNICIPAL

Fls.000124

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTO SOCIAL - FMIS
RUA: JOAQUIM MURTINHO, 203, CENTRO, ROCHEDO/MS

Quality Sistemas
Exercício: 2014
30/06/2015 - 10:42:04

Nota Explicativa Nº 00002/2014

Conta	Especificação	Sistema	Saldo	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual
30000000000	VARIAÇÃO PATRIMONIAL DIMINUTIVA	Patrimonial	D	0,00 D	22.393,40	0,00	22.393,40 D
33000000000	USO DE BENS, SERVIÇOS E CONSUMO DE CAPITAL FIXO	Patrimonial	D	0,00 D	22.393,40	0,00	22.393,40 D
33100000000	USO DE MATERIAL DE CONSUMO	Patrimonial	D	0,00 D	22.393,40	0,00	22.393,40 D
33110000000	CONSUMO DE MATERIAL	Patrimonial	D	0,00 D	22.393,40	0,00	22.393,40 D
33111000000	CONSUMO DE MATERIAL - CONSOLIDAÇÃO	Patrimonial	D	0,00 D	22.393,40	0,00	22.393,40 D
33111300000	MATERIAL DE CONSUMO	Patrimonial	D	0,00 D	22.393,40	0,00	22.393,40 D
33111309900	OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	Patrimonial	D	0,00 D	22.393,40	0,00	22.393,40 D
	Total				22.393,40	0,00	

O valor de R$ 22.393,40 apresentado no anexo 15 na conta de "Uso de Material de Consumo", refere-se aos materiais adquiridos para consumo imediato.

AMARILDO PEREIRA DA SILVA
CONTADOR CRC/MS 011216/O - 2

SANDRA APARECIDA OLIVEIRA DE ALENCAR CORREA
SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL

JOÃO CORDEIRO
PREFEITO MUNICIPAL

A NE n.º 001/2014 (fl. 123) informa que os ativos permanentes foram desincorporados para incorporação na Prefeitura. Todavia, nada menciona sobre o

classe, característica, natureza, etc...dos bens desincorporados. Mais do que isso: a NE é mera impressão do Balancete relativo à conta variação patrimonial diminutiva.

Observo que NE n.º 002/2014 (fl. 124) apenas descreve que foi baixado do estoque o material de consumo imediato. Mais do que isso: a NE é mera impressão do Balancete relativo à conta de estoques. Ora, de acordo com as NBCASP 16.6 – DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (Resolução n.º 1.133/2008 – itens 40 e 41) as características das Notas Explicativas são as seguintes:

> 40. As informações contidas nas notas explicativas devem ser relevantes, complementares ou suplementares **àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis.**
>
> 41. As notas explicativas incluem os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis, as informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, **legal, física, social e de desempenho e outros eventos não suficientemente evidenciados ou não constantes nas referidas demonstrações.**

Assim, as Notas Explicativas remetidas pelo gestor, além de não acrescentar a esta corte de contas informação adicional RELEVANTE e não SUFICIENTEMENTE EVIDENCIADA nestas Demonstrações, o fez meramente para cumprir tabela. Destaco que, de acordo com o MCASP, as Notas Explicativas devem conter um rol mínimo. De Acordo com o MCASP – PARTE V – 5ª Edição, as Notas Explicativas apresentam a seguinte estrutura (página 03):

> 05.08.02.01 – Evidenciação de Políticas Contábeis
> 05.08.02.02 – Apresentação dos Critérios Contábeis
> 05.08.02.03 – Evidenciação de Estimativas
> 05.08.02.04 – Outras Informações Constantes das Notas Explicativas

Ainda de acordo com o MCASP – Parte V – 5ª Edição (página 48):

As notas explicativas devem:
(a) apresentar informação acerca da **base para a elaboração das demonstrações contábeis** e **das políticas e critérios contábeis específicos utilizadas**;
(b) evidenciar a informação requerida pelas normas de contabilidade aplicáveis, que não tenha sido apresentada nas demonstrações contábeis; e
(c) prover **informação adicional que não tenha sido apresentada na apresentação principal das demonstrações contábeis, mas que seja relevante para a sua compreensão.**

05.08.02.01 EVIDENCIAÇÃO DE POLÍTICAS CONTÁBEIS
Políticas contábeis são **os princípios, as bases, convenções, regras e os procedimentos específicos aplicados pela entidade na elaboração e na apresentação de demonstrações contábeis**.
A entidade deve evidenciar no resumo de políticas contábeis significativas:
(a) a base (ou bases) de mensuração utilizada(s) na elaboração das demonstrações contábeis; e
(b) outras políticas contábeis utilizadas que sejam relevantes para a compreensão das demonstrações contábeis.

05.08.02.02 APRESENTAÇÃO DOS CRITÉRIOS CONTÁBEIS
Deve ser informado no sumário dos critérios contábeis significativos:
(a) o **regime contábil utilizado**;
(b) a extensão em que é aplicado o procedimento transitório referente à adoção da determinada norma contábil, quando for o caso;
(c) os critérios de mensuração usados nos itens componentes das demonstrações contábeis, tais como custo histórico, custo corrente, valor realizável líquido, valor justo, valor recuperável ou valor de serviço recuperável. Quando mais de um critério for usado, devem ser indicadas as categorias de ativos e passivos em que cada um é adotado;
(d) os julgamentos para escolha dos critérios contábeis que têm efeito mais significativo nos valores registrados nas demonstrações contábeis; e
(e) Outros critérios contábeis relevantes e necessários à

compreensão das demonstrações contábeis.

05.08.02.04 OUTRAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DAS NOTAS EXPLICATIVAS
Adicionalmente, outras informações d**evem ser evidenciadas, como:**
(a) domicílio e classificação jurídica da entidade;
(b) natureza das operações e principais atividades da entidade; e
(c) legislação relevante que rege suas operações.
Deve-se evitar que as notas explicativas contenham obviedades, bem como redações rebuscadas.
O objetivo é tornar as informações mais transparentes para os usuários das demonstrações contábeis.

Observo, a este título, que rol mínimo de NE obrigatória deve seguir a estrutura definida no MCASP e conter, pelo menos, a EVIDENCIAÇÃO DAS POLÍTICAS CONTÁBEIS e CRITÉRIOS CONTÁBEIS, adotadas na elaboração das DCASP.

Assim, a NE 01/2014 E 02/2014 (vide fls. 123/124), nada acrescentaram às informações já constantes das DCASP, visto que, conforme consta do Anexo 2 (fl. 47) o valor gasto/consumido a título de material de consumo, de material de distribuição gratuita e com despesas de locomoção. **Neste ponto, útil seria evidenciar, qualitativamente que materiais foram adquiridos e como tais materiais atenderam a política de assistência social prevista nos instrumentos de planejamento do ente. Destaco que informações físicas, tais como, o nº de famílias atendidas pela politica de Assistência Social do FMIS, o critério de distribuição do material de distribuição gratuita, a qual entidade foram concedidas as subvenções sócias e n.º de pessoas que a entidade beneficiária atende, etc, são de suma importância!** Por fim, as Notas Explicativas à DCASP são instrumentos de TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA, e como tais devem ser publicadas e DIVULGADAS no site da transparência em atenção à Resolução n.º 1.133/2008 –

item 11 – letras a e d.

Portanto, superada a questão da obrigatoriedade de elaborar e publicar as notas explicativas esta auditoria trará um rol de informações (a título exemplificativo) que poderiam ter sido evidenciadas em Notas Explicativas e não o foram:

1. Nº da Lei que criou o fundo e data da publicação na imprensa oficial. A Luz desta lei em que artigo há a previsão legal do ordenador de despesas do fundo. Qual a finalidade legal do fundo? Destaco que tal orientação provém do MCASP – item 05.08.02.04 – Outras Informações Constantes de Notas Explicativas (pág. 51 – Parte V);

2. Quais foram os programas, projetos e atividades desenvolvidas pelo FMIS e quais foram os indicadores de desempenho. Divulgar índices previstos no PPA, LDO.

Por fim, destaco que, em virtude do processo de convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as NE das DCASP, em muito se assemelham as NE das Demonstrações Contábeis do Setor Privado. Assim, a título meramente exemplificativo deixo link para consulta:

- NE Setor Privado (Empresa Estatal)
  http://www.sulgas.rs.gov.br/sulgas/images/transparenciaarquivos/2016/Balanco/Balanco_2015_pag1.pdf
  http://www.sulgas.rs.gov.br/sulgas/images/transparenciaarquivos/2016/Balanco/Balanco_2015_pag2.pdf
  http://www.sulgas.rs.gov.br/sulgas/images/transparenciaarquivos/2016/Balanco/Balanco_2015_pag3.pdf

http://www.sulgas.rs.gov.br/sulgas/images/transparenciaarquivos/2016/Balanco/Balanco_2015_pag4.pdf

- NE do Balanço Geral do Governo do Estado de Santa Catarina http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Balanco%20Geral%20de%202015%20Volume%201.pdf (vide página 165 em diante)

Sendo assim, entendo que o gestor não cumpriu com a obrigatoriedade de elaborar, publicar e divulgar as Notas Explicativas às DCASP do FMIS-Rochedo. Opino pela fixação de prazo ao gestor, para que, ao elaborar as DCASP de 2016, cumpra, na INTEGRA com a obrigatoriedade acima descrita, fazendo cumprir a Resolução CFC n.º 1.133/2008 e o MCASP, fazendo constar ainda a integração entre os dados contábeis e instrumentos de planejamento mediante o uso dos indicadores constantes do PPA/LDO/LOA.

2.2.6.3) Intempestividade na remessa dos Arquivos do SICOM

Em consulta ao sistema SICOM, constatamos que o jurisdicionado remeteu fora do prazo, a esta Corte, os arquivos eletrônicos a que estava obrigado. Vejamos o relatório extraído do SICOM:

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS DO MS

Relatório de Acompanhamento de Envio

Município: ROCHEDO - Ano de 2014 - Entrega: Todos - Tipo Orgão: Todos — Impresso por: TAIANERODRIGUES

Município: Rochedo

PPA/LOA: 14/03/2014 - Entregue Fora do Prazo

BALANCETE MENSAL

Órgão	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
PM/RC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP
CM/RC	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EP
FMIS/RC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP
FMAS/RC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP
FUMTUR/RC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP
FMHIS	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP
FMCA/RC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP
FUMC/RC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP
IMPS/RC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP
FMS/RC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP
FUNDEB/RC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EP	EFP	EFP	EFP	EP	EP	EFP

A remessa dos arquivos eletrônicos do SICOM está disciplinada nos artigos 2º a 7º da IN/TCE/MS nº 35/2011 que dispõe o seguinte:

> Seção II
> Sistema de Controle de Contas Municipais – SICOM
> Art. 5º A remessa **das informações e dados** realizada pelo SICOM deve atender às disposições do Anexo II desta Instrução Normativa **e os seguintes prazos**:
> *(Prazo para envio exercício 2013 conforme Instrução Normativa Nº 40, de 12 de junho de 2013.)
> I - **até 31 de janeiro de cada exercício financeiro: a remessa das informações e dados relacionada aos Planos Plurianuais, às Leis de Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Gerais dos Municípios**;
> II - **até 45 (quarenta e cinco) dias após o encerramento de cada mês: a remessa das demais informações e dado**s.
> Art. 6º A remessa de que trata esta Seção deve ser realizada pela rede mundial de computadores mediante a utilização de chave eletrônica, criada pelo Tribunal, e senha de livre escolha, após cadastramento prévio e obrigatório.
> § 1º A senha e a chave são pessoais e intransferíveis.
> § 2º O cadastro mantido junto ao SICOM deve ser mantido atualizado pelo responsável.
> § 3º A ausência de atualização de que trata o § 2º não é fato

> oponível às sanções aplicadas pelo TCE/MS.
> Art. 7º As informações e dados remetidos pelo SICOM ao Tribunal, somente podem ser reenviados quando:
> I – em atendimento à diligência;
> II – autorizadas pelo respectivo Conselheiro, em julgamento de solicitação fundamentada e remetida via SICOM.
> § 1º A remessa de que trata este artigo deve ser realizada em até 20 (vinte) dias após sua determinação ou autorização.
> § 2º Extrapolados os prazos de reenvio e não enviados os dados e informações, preclui o direito do jurisdicionado em remetê-las novamente.
> § 3º As autorizações concedidas nos termos deste artigo são disponibilizadas no sítio do TCE/MS.
> § 4º Os dados contábeis deverão ser reenviados obedecida a ordem sequencial.

Sendo assim, fica o jurisdicionado sujeito à multa prevista no art. 46[3] da LO/TCE-MS, sendo de 1 UFERMS por dia de atraso do balancete de cada mês. Importante ressaltar que este TCE/MS já se manifestou neste sentido. Vejamos:

> EMENTA NÃO REMESSA E REMESSA INTEMPESTIVA DE BALANCETES ATRAVÉS SISTEMA SICOM DE — APLICAÇÃO MULTA – DETERMINAÇÃO. DECISÃO VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, na 10ª Sessão Ordinária do TRIBUNAL PLENO, proferida no dia 27 de maio de 2015, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, ACORDAM, os Senhores Conselheiros, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora: 1 – seja aplicada a multa de 210 (duzentas e dez) UFERMS ao Senhor RUDI PAETZOLD –CPF/MF nº 175.320.001-68 – ex-Prefeito Municipal de Coronel Sapucaia, sendo**: a) 60 (sessenta) UFERMS, pela remessa intempestiva dos balancetes de fevereiro e março de 2012, com fulcro no artigo 46 da Lei Complementar Estadual nº 16/2012; e**, **b) 150 (cento e cinquenta) UFERMS, pela não remessa dos balancetes de abril a junho de 2012, pelo Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais - SICOM**, com fulcro no inciso IV, do artigo 42, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012**; 2 – pela determinação ao atual Gestor para que atualize os dados junto ao Sistema SICOM, do período em apreço, sob pena de apuração de responsabilidade**; 3 – pela comunicação do resultado deste julgamento aos interessados em

[3] 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.

> obediência ao artigo 50 da Lei Complementar estadual nº 160/2012. Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Participaram do julgamento Excelentíssimo Senhor Conselheiro Iran Coelho das Neves, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Jerson Domingos e Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel. Presente o Representante do Ministério Público de Contas, Excelentíssimo Senhor Procurador Geral Dr. José Aêdo Camilo.
>
> (TCE-MS - BALANCETE: 1173942012 MS 1390500, Relator: MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1121, de 18/06/2015).

Opinamos pela aplicação da multa de 1 UFERMS por dia pela remessa fora do prazo dos arquivos SICOM, dos meses de janeiro a maio, junho a setembro e dezembro de 2014 (por cada mês atrasado o máximo de 30 UFERMS), fora do prazo.

2.2.6.4) Balanço Patrimonial Desacompanhado do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes.

As DCASP, segundo modelo atual normatizado pela STN e pelo CFC, compatibiliza as regras da Contabilidade Aplicada ao Setor Público convergida aos padrões internacionais (no que couber) com a legislação vigente que normatiza as regras de direito financeiro (Lei 4.320/64 entre outras). Assim, o Balanço Patrimonial passou a dar ênfase, em seu quadro patrimonial, aos aspectos qualitativos e quantitativos do patrimônio público, segregando ativos e passivos em circulante e não circulante. Ocorre que além de atender a boa técnica contábil convergida aos padrões internacionais, o Balanço Patrimonial modelo STN, deve atender também aos ditames do artigo 105 da Lei 4.320/64. Para contabilizar tais regras a STN, por meio do MCASP, volume V – item 05.05.02 traz a estrutura do Balanço Patrimonial.

Portanto, de acordo, com a IPC-04-Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial, emitida pela STN, ITEM 14, o balanço patrimonial é composto por:

> 14.O Balanço Patrimonial é composto por:
> a. Quadro Principal;
> **b. Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes;**
> c. **Quadro das Contas de Compensação;** e
> d. Quadro do Superávit / Déficit Financeiro.
>
> 15. Conforme o MCASP, o QUADRO PRINCIPAL do Balanço Patrimonial é elaborado utilizando-se as classes 1 (ativo) e 2 (passivo e patrimônio líquido) do PCASP.
> [...]
>
> 20. No QUADRO DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES, os ativos e passivos financeiros e permanentes e o saldo patrimonial são apresentados pelos seus valores totais, **podendo ser detalhados em notas explicativas**, a critério do ente.

Constatamos inconsistência na elaboração do Balanço Patrimonial (vide fls. 103/104) por não apresentar o quadro de ativos e passivos financeiros e permanentes assim como o quadro de contas de compensação e do superávit/déficit financeiro (acaso utilize a metodologia das DDR's) conforme determina o artigo 105 da Lei 4.320/64 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. Vejamos:

Vejamos o que determina o art. 104 da Lei nº 4.320/64, in verbis:

> Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:
> I - **O Ativo Financeiro;**
> II - **O Ativo Permanente;**
> III - **O Passivo Financeiro;**
> IV - **O Passivo Permanente;**
> V - O Saldo Patrimonial;
> VI - As Contas de Compensação.
> § 1º O **Ativo Financeiro** compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária **e os valores numerários**.

> § 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.
> § 3º **O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras pagamento independa de autorização orçamentária**.
> § 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.
> § 5º **Nas contas de compensação** serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, imediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Os restos a pagar não processados, por determinação expressa do MCASP – volume II – item 02.03.03.01 RELAÇÃO ENTRE PASSIVO EXIGÍVEL E AS ETAPAS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, não constituem passivo exigível (circulante ou não circulante), mas classificam-se, para fins de apuração do Superávit Financeiro, como passivo financeiro (independem de autorização orçamentária para pagamento). Vejamos o que determina o MCASP – Volume II – páginas 12 e 13:

> Uma **característica essencial para a existência de um passivo é que a entidade tenha uma obrigação presente**. Uma obrigação é um dever ou responsabilidade de agir ou fazer de uma certa maneira. As obrigações podem ser legalmente exigíveis em consequência de um contrato ou de requisitos estatutários. Esse é normalmente o caso, por exemplo, **das contas a pagar por mercadorias e serviços recebidos**.
> Um passivo é reconhecido no balanço patrimonial quando for provável que uma saída de recursos envolvendo benefícios econômicos seja exigida em liquidação de uma obrigação presente e o valor pelo qual essa liquidação se dará possa ser determinado em bases confiáveis.
> Do ponto de vista patrimonial, **as obrigações em que o fato gerador não tenha ocorrido (por exemplo, obrigações decorrentes de pedidos de compra de produtos e mercadorias, mas ainda não recebidos) não são geralmente reconhecidas como passivos nas demonstrações contábeis**.
>
> 1. Passivo Exigível X Empenho
>
> Segundo a Lei nº 4.320/1964, no art. 58, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado **obrigação de pagamento pendente ou não de**

implemento de condição.
Quando a lei utiliza **a palavra "obrigação", ela não se refere à obrigação patrimonial (passivo exigível), pois uma obrigação patrimonial é caracterizada por um fato gerador já ocorrido, ou, conforme a lei, por uma condição já implementada**. A lei refere-se ao comprometimento de recurso financeiro da entidade governamental que fez o empenho, ou seja, uma obrigação financeira para fins de cálculo do superávit financeiro, fonte da abertura de créditos adicionais nos exercícios seguintes.

2. Passivo Exigível X Liquidação

Já a liquidação, segundo a Lei nº 4.320/1964, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou seja, é a verificação de um passivo exigível já existente.
Em alguns casos, **pode ser que ocorra uma lacuna temporal significativa entre a entrega do bem, serviço ou fonte de origem daquele crédito e a efetiva liquidação do crédito orçamentário**. Nesses casos, também é necessário o registro da etapa entre o empenho e a liquidação chamada "em liquidação**", etapa essa que evidencia a ocorrência do fato gerador da variação patrimonial diminutiva - VPD, com o surgimento de um passivo exigível**, e a não ocorrência da liquidação da despesa orçamentária.

Desta forma, temos a seguinte situação:

- Os restos a pagar não processados (despesa empenhada, porém não liquidada e não paga) não constituem passivo exigível para fins de Balanço Patrimonial (BP), mas classificam-se como passivo financeiro, uma vez que o jurisdicionado não necessitará mais de autorização orçamentária para efetuar o pagamento de tais despesas.

Convém ressaltar que a correta demonstração e apuração do ativo e passivo financeiro no balanço patrimonial são de extrema importância, uma vez que a teor do art. 43, §1º, I da Lei 4.320/64, a diferença entre AF (ativo financeiro) – PF (passivo financeiro) é denominada **superávit financeiro**. O superávit financeiro é

fonte de abertura de créditos suplementares e especiais. Assim sendo, a incorreta demonstração destes itens do Balanço Patrimonial pode vir a demonstrar superávit financeiro inexistente, autorizando a abertura de créditos adicionais no ano seguinte e culminando com o desequilíbrio das contas públicas.

Diante desta situação, restou comprovada a escrituração das contas públicas de modo irregular, ocasião em que, opinamos pela aplicação da multa correspondente prevista no art. 42, inciso VIII da LO/TCE/MS.

2.2.7) Das Irregularidades apontadas.

IRREGULARIDADES DE ORDEM LEGAL/CONSTITUCIONAL:

1. Descumprimento parcial dos ditames relativos à transparência ativa conforme item 2.2.3.1 deste parecer;
2. Manutenção das disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial conforme item 2.2.3.2.

IRREGULARIDADES DE ORDEM CONTÁBIL:

1. Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) desacompanhadas de Notas Explicativas, contrariando as NBCASP e o MCASP – Item 2.2.6.2;
2. Balanço Patrimonial desacompanhado do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, do Quadro das Contas de Compensação e do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, incorrendo o gestor na conduta infracional de escrituração das contas públicas de modo irregular – item 2.2.6.4;

As condutas listadas são atos infracionais tipificadas no art. 42, caput (violação do §3º, art. 164 da CF/88 – por manter disponibilidades em bancos não oficiais) e art. 42, inciso VIII (escrituração das contas públicas de modo irregular – item 2.2.3.2 e 2.2.6.4). De acordo com o art. 59, inciso III as irregularidades listadas vedam a regularidade das contas.

2.2.8) 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.

2.2.9) 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 e inciso VIII, 46; 59, III, todos da LCE nº 160/2012, esta Auditoria opina:

PRELIMINARMENTE:

a.1) Pela necessidade de complementação da instrução processual, conforme descrito no item 2.2.2, com o objetivo de avaliar o sistema de Controle Interno do FMIS;

a.2) Deferida a diligência pelo retorno dos autos à 5ª ICE para que se manifeste quanto aos documentos objeto da diligência; na sequência, retornem os autos a esta auditoria.

NEGADA a COMPLEMENTAÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL, opinamos quanto ao mérito destas contas de gestão nos seguintes termos:

a) Pela **irregularidade das contas**, com fulcro no art. 42, caput (disponibilidades em bancos não oficiais) e inciso VIII (elaborar BP desacompanhado dos quadros que o compõem) c/c art. 59, inciso IIII, todos da LO/TCE/MS;

b) Pela **fixação de prazo** para que o gestor cumpra o previsto no art. 37, incisos II e V, e elabore concurso público para o cargo de controlador interno, sob pena de ilegalidade da contratação por burla ao princípio constitucional do concurso público, conforme item **2.2.2**;

c) Pela **orientação** à 5ª ICE quanto à inconstitucionalidade de lei municipal excepcionar a regra prevista no art. 164, §3º da CF/88, conforme jurisprudência consolidada do STF – Item 2.2.3.2 deste parecer;

d) Pela **recomendação** ao gestor para que mantenha, em boa ordem e guarda, a documentação comprobatória do

material distribuído gratuitamente (sem prazo prescricional), devendo conter recibo de entrega e critérios legais para distribuição do material, sob pena de ferir os princípios da legalidade e da impessoalidade – conforme item 2.2.6.1;

e) Pela **fixação de prazo** ao gestor para que, ao elaborar às DCASP do exercício financeiro de 2016, elabore as Notas Explicativas de acordo com o MCASP e NBCASP, devendo observar o conteúdo mínimo exigido por aqueles atos normativos – item 2.2.6.2;

f) Pela **aplicação da multa** em face do ato infracional previsto no art. 42caput, da LO-TCE/MS, por violar o disposto no art. 164,§3º da CF/88 e manter suas disponibilidades de caixa no banco Bradesco, conforme item **2.2.3.2** deste parecer;

g) Pela **aplicação da multa** em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso VIII, da LO-TCE/MS, pela ausência de quadros componentes do Balanço Patrimonial, caracterizando a conduta em escrituração das contas públicas de modo irregular, conforme item **2.2.6.4** deste parecer;

h) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, pela remessa intempestiva dos balancetes mensais do SICOM de multa de 1 UFERMS/dia referente ao atraso das remessas dos meses de janeiro a maio, junho a setembro e dezembro de 2014, conforme item **2.2.6.3** deste parecer;

i) Pela **fixação de prazo** para que o gestores deem cumprimento **INTEGRAL** ao art. 48 e 48-A da LRF, à Lei de

Acesso à Informação, ao Decreto n.º 7.185/2010 e a Resolução nº 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 **2.2.3.1** deste parecer;

É o parecer.

Campo Grande, 30 de agosto de 2016.

PATRICIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

TRF

PROCESSO TC/MS	: TC/6414/2015
PROTOCOLO	: 1590459
UNIDADE JURISDICIONADA	: FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE ROCHEDO
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	: JOÃO CORDEIRO
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	: RONALDO CHADID

Ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Encaminhamos os presentes autos, para apreciação da diligência/complementação da instrução processual solicitada (RI/TCE/MS – art. 111, § único). Caso deferida a diligência, após a manifestação do corpo técnico, retornem os autos a esta auditoria para nova manifestação.

Indeferida a diligência, entendemos cumprida a determinação prevista no art. 14, inciso I da LO/TCE/MS, devendo os autos ser remetidos diretamente ao Douto Ministério Público de Contas.

Campo Grande/MS, 30 de agosto de 2016.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

CONSELHEIRA SUBSTITUTA