PARECER PAR - GACS CLO - 18212/2016

PROCESSO TC/MS	: TC/7280/2015
PROTOCOLO	: 1593260
UNIDADE JURISDICIONADA	: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MIRANDA
INTERESSADO	: JULIANA PEREIRA ALMEIDA DE ALMEIDA
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2014
RELATORA	: MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MIRANDA. CUMPRIMENTO DO ART. 14, I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL). CONTAS IRREGULARES (ARTIGO 59, III DA LCE Nº 160/2012). INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS. COMINAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Educação e Cultura, do Município de Miranda/MS, relativa 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.

Em análise preliminar, a 6ª Inspetoria de Controle Externo constatou na instrução processual impropriedades e irregularidades (ANA – 6ICE-12684/2015 – peça nº 22). Em razão disso, o interessado foi intimado através do Termo de Intimação INT-9919/2015 (peça n. 24) a prestar esclarecimentos e informações a respeito das irregularidades apontadas na análise. O jurisdicionado apresentou resposta conforme peça n. 28.

Em nova análise (ANA – 6ICE – 22017/2015 – peça n. 30) a 6ª Inspetoria de Controle Externo considerou que a Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Educação e Cultura de Miranda não apresenta condições de aprovação, nos seguintes termos:

"VIII – CONCLUSÃO

Em face do exposto, somos de opinião que a Presente Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Educação e Cultura de Miranda/MS,

relativo ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade da Sr.ª Juliana Pereira Almeida de Almeida – Prefeita Municipal não reúne condições satisfatória a aprovação por esta Corte de Contas pelo motivos:

1 – O Balanço Orçamentário apresenta uma Dotação Inicial diferente da prevista na Lei Orçamentária;

2 – O valor apurado para dotação atualizada, calculado com base no Orçamento e suas alterações mediante Decretos, destoa do evidenciado no Balanço Orçamentário.

3 – Foram empenhadas despesas superiores ao valor previsto na dotação atualizada, ocasionando a realização de despesa sem suporte legal (...).”

É o relatório. Passo a Opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA TEMPESTIVIDADE DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS.

A apresentação destas contas anuais de gestão operou-se dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra A), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (peça nº 1).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

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

2.2.1) Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;

2.2.2) Remessa obrigatória de dados e documentos;

2.2.3) Avaliação da responsabilidade fiscal;

2.2.4) Orçamento;

2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa;

2.2.6) Demonstrações contábeis;

2.2.7) Irregularidades

2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) Da manifestação da Inspetoria de Controle Externo.

Após a análise da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de ratificar, em parte, a conclusão ora defendida, cujos fundamentos serão traçados no desenvolver deste parecer.

2.2.2) Da remessa obrigatória de dados e documentos.

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

Na espécie, o gestor deixou de encaminhar os seguintes documentos:

a. Parecer conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas – foi apresentado pelo jurisdicionado um documento com a seguinte redação:

> *"Na qualidade de responsável peto órgão de Controle Interno do MUNICÍPIO DE MIRANDA, Estado de Mato Grosso do Sul, apresentamos o Relatório e Parecer sobre as contas do Fundo Municipal de Educação e Cultura, relativos ao Exercício Financeiro de 2014, em conformidade com o previsto no art. 74 da Constituição Federal, Art. 59 da Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, de forma conjunta com as contas do Poder Executivo Municipal, tornando assim uno, conforme o próprio Princípio da Unidade determina como deve ser um orçamento, público. Dessa forma integrado, é possível obter eficazmente um retrato geral das finanças públicas e, o mais importante, permite-se ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do Executivo. É O PARECER."*

Como pode ser observado o Parecer emitido não faz menção sobre a regularidade ou não das contas do Fundo em análise, e ainda, não está assinado pela responsável conforme pode ser observado à peça n. 3, não podendo ser considerado.

Ademais, o art. 3º, inciso IV da IN TC/MS n. 35, dispõe o seguinte:

> *"Art. 3º. A remessa de informações, dados e documentos **deverá** atender ao seguinte:*
>
> *(...)*
>
> *IV – todos os documentos de ordem técnica **deverão conter a assinatura do responsável,** com a devida identificação do seu registro no órgão da classe." (Grifo Nosso)*

b. Cópia do parecer emitido pelo Conselho municipal assinado por todos os membros, sobre as contas do exercício, bem como o ato legal que nomeou seus membros, se houver, na forma estabelecida na lei – o jurisdicionado encaminhou cópia da lei de criação do fundo e a mesma não prevê criação do Conselho, e em razão disso, a falta deste documento não pode ser considerada uma irregularidade.

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

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

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

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.	Regular (peça nº 16)
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (peça nº 28)

2.2.4) Do Orçamento.

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

No caso, a Lei Municipal nº 1.311 de 209 de dezembro de 2013, autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 5.621.000,00 (cinco milhões, seiscentos e vinte e um mil reais), conforme consulta ao Processo TC 20438/2014 que trata do orçamento programa do Município de Miranda relativo ao ano de 2014.

Pode ser observado nos autos, que nas demonstrações contábeis apresentadas, a dotação inicial evidencia o valor de R$6.158.000,00. O jurisdicionado ao ser questionado pelo órgão técnico em relação a essas inconsistências de valores, aduziu que:

> *"O Fundo Municipal de Educação e Cultura de Miranda é composto de duas unidades orçamentárias, a primeira unidade – 02061 – Secretaria Municipal de Educação e Cultura e a segunda unidade – 020603 – Fundo Municipal de Educação e Cultura. Cada unidade possui duas dotações orçamentárias, que juntas compõem a dotação total da entidade Fundo Municipal de Fundação e Cultura de Miranda."*

Logo, afirmou que o valor de R$6.158.000,00 registrado nas demonstrações

contábeis é decorrente da soma do orçamento de R$537.000,00 da Secretaria de Educação e Cultura com R$5.621.000,00 do orçamento referente ao Fundo Municipal de Educação e Cultura.

Porém, a douta ICE não acatou a justificativa do jurisdicionado tendo em vista que cada unidade orçamentária possui sua dotação própria e, sendo assim, devem prestar contas separadamente, conforme a LCE n. 160/2012 (LOTCE). Esta Auditoria corrobora com o que sustentou o órgão técnico e considera o valor de R$5.621.000,00 como o orçamento do Fundo, conforme previsto na Lei Municipal 1.311 de 20 de dezembro de 2011.

Quanto aos créditos adicionais[1] do exercício, foram abertos créditos suplementares aumentando o orçamento do Fundo em R$2.334.980,23. Por outro lado, também ocorreram anulações de dotações orçamentárias que o reduziram na importância de R$2.737.507,90, conforme quadro a seguir - preenchido de acordo com os decretos da peça n. 18:

Decreto	Suplementação	Anulação	Alterou no Fundo
2298	40.734,23	0	40.734,23
2301	0	25.590,00	-25.590
2302	12.000,00	103.800,00	-91.800,00
2305	0	152.569,91	-152.569,91
2318	393.348,00	600.448,00	-207.100,00
2323	0	140.000,00	-140.000,00
2337	180.000,00	215.000,00	-35.000,00
2344	230.600,00	324.600,00	-94.000,00
2352	349.000,00	36.000,00	313.000,00
2354	0	7.000,00	-7.000,00
2357	0	57.000,00	-57.000,00
2358	0	32.000,00	-32.000,00
2359	0	30.000,00	-30.000,00
2361	0	670.000,00	-670.000,00
2363	880.798,00	16.500,00	846.298,00
2386	0	136.000,00	-136.000,00
2387	248.500,00	32.500,00	216.000,00
2388	0	25.000,00	-25.000,00
2389	0	20.000,00	-20.000,00
2390	0	113.500,00	-113.500,00

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

Total	**2.334.980,23**	**2.737.507,90**	**-402.527,68**

Com isso, a despesa inicialmente de autorizada de R$5.621.000,00, restou fixada em R$5.218.472,32. Porém, esse valor diverge da importância de R$7.279.813,57, registrada tanto no comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, à peça nº 11, como no Balanço Orçamentário, à peça nº 5, estabelecendo-se com isso a diferença de R$2.061.341,25.

O órgão técnico afirmou em sua análise (ANA – 6ICE – 22017/2015 – peça n. 30, f. 418) que foram empenhadas despesas superiores ao valor previsto na dotação atualizada, ocasionando a realização de despesa sem suporte legal. Esta Auditoria concorda com a douta ICE, tendo em vista que o jurisdicionado deve respeitar o orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual, que juntamente com os créditos adicionais abertos no exercício é de R$5.218.472,32.

Diante de todo o exposto, o jurisdicionado incorreu em infração prevista no art. 42, caput e inciso VIII da LCE n. 160/2012.

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 conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), peça nº 12, o qual evidencia receita orçada de R$1.110.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 2.317.630,61.

Igualmente, restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a fixação e a realização da despesa orçamentária por classificação funcional e por categorias econômicas, conforme constatado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, peça nº 12, o qual demonstra despesa autorizada de R$7.279.813,57 e empenhada na ordem de R$ 6.800.984,31.

Todavia, no que diz respeito à despesa autorizada de R$7.279.813,57, embora tenha sido demonstrada por categorias econômicas e por classificação funcional, ocorreu em desacordo a Lei Orçamentária Anual e com os créditos adicionais comprovados nos autos do processo, conforme visto no subitem 2.2.4, incorrendo em infração descrita no

art. 42, *caput* e inciso VIII da LCE nº 160/2012 (LOTCE).

2.2.6) Demonstrações contábeis

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei nº 4.320/1964 e no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – 5ª edição, aprovado pela Portaria STN n. 437/2012.

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 5;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 6;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 7;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 8.

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

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	**QUADRO 1**
RECEITAS	**R$**
1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	2.317.630,61
2. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	6.800.984,31
3. Déficit	**4.483.353,70**

Fonte: Anexo 12 - Balanço Orçamentário, peça n.º 5.

No que diz respeito à observação feita pela 6ª Inspetoria de Controle Externo, inerente ao desequilíbrio apurado no Balanço Orçamentário, esta Auditoria pode constatar que de fato é existente a referida situação deficitária, como se vê no Anexo XII – Balanço Orçamentário à peça nº 5. Porém, o desequilíbrio orçamentário no caso em análise pode ocorrer conforme prevê o MCasp – 6ª edição, vejamos:

"Além disso, os Balanços Orçamentários não consolidados (de órgãos e entidades, por exemplo), poderão apresentar desequilíbrio e déficit orçamentário, pois muitos deles não são agentes arrecadadores e executam despesas orçamentárias para prestação de serviços públicos e realização de investimentos. Esse fato não representa irregularidade, devendo ser evidenciado complementarmente por nota explicativa que demonstre o montante da movimentação financeira (transferências financeiras recebidas e concedidas) relacionado à execução do orçamento do exercício." (Grifo Nosso)

Portanto, esta Auditoria considera que o desequilíbrio apurado no Balanço Orçamentário não se trata de uma irregularidade, uma vez que deverá ser coberto com recursos do Tesouro Municipal.

FINANCEIRO	**Quadro 2**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	836.251,01
2 - Receita Orçamentária	2.317.630,61
3 - Receita Extraorçamentária	4.637.761,15
4 – Soma	**7.791.642,77**
5 - Despesa Orçamentária	6.800.984,31
6 - Despesa Extraorçamentária	309.619,74
7 – Soma	**7.110.604,05**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**681.038,72**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 8.

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	**Quadro 3**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Patrimoniais Aumentativas.	5.758.794,16
2 - Variações Patrimoniais Diminutivas.	5.936.467,83
3 - Resultado Patrimonial do Período**. (1-2)**	**-177.673,67**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 8.

ANEXO 14 - BALANÇO PATRIMONIAL (APURAÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO)	Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1- Resultados Exercícios anteriores	78.629,90
2- Resultado do Exercício	-177.673,67
3 **–** Ajustes de Exercícios Anteriores	0,00
4 - Total do Patrimônio Líquido	**-99.043,77**
Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício, peça nº 7

Verifica-se que o Balanço Patrimonial autuado nesta prestação de contas, à peça nº 7, embora tenha evidenciado de forma regular o valor do Patrimônio Líquido do exercício na monta de R$ -99.043,77 apresentou em seu conteúdo registros contábeis que destoam da normatização legal que regulamenta a elaboração da presente peça contábil, em razão do segue:

O Patrimônio Líquido do exercício anterior, apurado na prestação de contas anuais de 2014, consignou-se em R$ 78.629,90, como se vê no Balanço Patrimonial/2014, à peça nº 7. Contudo, tal valor ao ser transportado para a demonstração do Patrimônio Líquido das contas ora em exame, foi desmembrado em registros contábeis distintos, passando a ser considerado como “Patrimônio Social e Capital Social”, no valor de R$1.329.409,14, e como “Superávits ou Déficits de Exercícios Anteriores”, na monta de R$ -1.250.779,24.

Constata-se que tais lançamentos contábeis não são compatíveis com a estrutura do MCasp – 5ª edição, haja vista que o valor de R$ 78.629,90, inerente ao Patrimônio Líquido do exercício de 2013, deveria ter sido recepcionado integralmente como “Resultados Acumulados”, na apuração do Patrimônio Líquido do exercício financeiro de 2014.

Todavia, considerando que não houve empecilho para verificação do resultado patrimonial do exercício financeiro em exame, no valor de R$-99.043,77, esta Auditoria ressalva o presente fato, sendo, entretanto, necessária a adoção de medidas para adequação ao formato do demonstrativo preconizado pelos dispositivos legais já citados.

2.2.7) Irregularidades

Constatou-se nos autos do processo as seguintes irregularidades:

a) Estas contas anuais de gestão **não** estão instruídas com todos os documentos regularmente exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção I, Item 3, Subitem 3.1, Letra B da INTCE n. 35/2011, pelos motivos expostos no subitem 2.2.2;

b) Registro do valor de R$6.158.000,00 como dotação inicial nas demonstrações contábeis em desacordo com a Lei Municipal n. 1.311 de 20 de dezembro de 2011 - LOA, conforme subitem 2.2.4;

c) Inconsistência de valores registrados no Balanço Orçamentário (peça n. 5) e no Comparativo da Despesa autorizada com a realizada (peça n. 11) em relação aos créditos adicionais (peça n. 28), conforme subitens 2.2.4 e 2.2.5;

d) A Demonstração do patrimônio líquido verificado no Balanço Patrimonial foi apresentado em formato divergente daquele regulamentado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, não prejudicando, todavia, a apuração do resultado, razão pela qual esta Auditoria ressalva a presente falha, entendendo, ainda, ser necessária recomendação ao gestor para que promova a devida correção e se adeque às normas contábeis vigentes, conforme subitem 2.2.6;

e) Foram empenhadas despesas superiores ao valor previsto na dotação atualizada, ocasionando a realização de despesa sem suporte legal, conforme subitem 2.2.4.

2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade.

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

2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

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

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste parecer, em cumprimento ao que estatui o artigo 14, I, da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina:

3.1) Pela **irregularidade das contas**, tendo em vista o disposto no artigo 42, caput e incisos II e VIII, combinando com o art. 59, III, da LCE n. 160/2012, considerando o exposto nos subitens 2.2.4. 2.2.5 e 2.2.6;

3.2) Pela aplicação de multa em face do ato infracional previsto art. 42, inc. II, devido à omissão parcial no dever de prestar contas, conforme subitem 2.2.2;

3.3) Pela recomendação ao Gestor para que adote as medidas necessárias para a completa adequação da elaboração dos demonstrativos contábeis, frente às normas contábeis atualmente vigentes, neste caso especifico o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovado pela Portaria STN nº 437/2012 - 5ª edição, conforme subitem 2.2.6 deste Parecer.

3.4) Pela aplicação de multa em virtude de infração prevista no art. 42, caput e inciso VIII da LCE n. 160/2012 (LOTCE), conforme subitens 2.2.4, 2.2.5 e 2.2.6.

É o parecer.

Ao Ministério Público de Contas.

Campo Grande/MS, 23 de setembro de 2016.

CELIO LIMA DE OLIVEIRA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

DMB