PARECER PAR - GACS PSS - 7170/2015

PROCESSO TC/MS	**: TC/3802/2014**
PROTOCOLO	**: 1488648**
ÓRGÃO	**: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MIRANDA**
RESPONSÁVEL	**: MARLENE DE MATOS BOSSAY**
CARGO DO RESPONSÁVEL	**: PREFEITA MUNICIPAL**
ASSUNTO DO PROCESSO	**: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DE 2013**
RELATOR	**: RONALDO CHADID**

EMENTA: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. IRREGULAR. ÍNDICOS DE QUE O ORDENADOR DE DESPESAS NÃO SEJA O PREFEITO. AUSÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL. AUSÊNCIA DO CONTROLE INTERNO. FALTA DE TRANSPARÊNCIA. ABERTURA DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO SEM REQUISITOS FORMAIS. REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS. INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. MULTA

I. Intimar a ordenadora ou realizar inspeção para determinar de quem é responsabilidade pelas contas. A ausência de citação do ordenador pode gerar nulidade.

II. A ausência de Parecer do Conselho Municipal de Educaçãc está sujeita a verificação das causas. TCE ou MPE.

III. Constatada a violação ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso a informação compete ao TCE/MS a plicar multa e fixar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei, sob pena de multa;

IV. A abertura de crédito adicional deve ser autorizada por lei, precedida de exposição de justificativa e formalizada por decreto do executivo conforme art. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64;

V. Infração à norma legal – remessa intempestiva de documentos – arts. 42, incisos II e IV; e 46 da LO-TCEMS. Multa.

1. RELATÓRIO

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

A 5º Inspetoria de Controle Externo (5ª ICE) intimou (INT- 13265/2014, fls. 153/154[1]) a Sr.ª Marlene de Matos Bossay, para que encaminhassem documentos faltantes, a fim de complementar a instrução do feito de acordo com o exigido na Seção II, do Anexo I, item 2.1, letra "B", da Instrução Normativa n. 35/2011. Devidamente

[1] Em todas às referências a numeração de páginas neste parecer consideramos o número total de páginas do processo, sem levar em conta a numeração relativa à peça.

intimada, a responsável solicitou prorrogação do prazo por 30 dias para resposta, no entanto, nos atos não encontramos a decisão do relator, conforme art. 4º, inciso II, alínea a, item 2 do RI- TCE/MS .

Sem resposta a intimação (INT- 13265/2014, fls. 153/154), a 5º ICE concluiu:

> Em face ao exposto, entendemos que a prestação de contas anual do Fundo Municipal de Educação e Cultura de Miranda/MS, relativo ao exercício financeiro de 2013, **não se encontra em consonância com as normas vigentes,** tendo em vista a incompleta instrução processual deste feito, em razão da ausência das peças obrigatórias relacionadas no relatório supra e não observância do artigo 48, da Lei Complementar nº 101/2000, artigo 37, *caput* da Carta Magna e demais normas regimentais desta e. Corte de Contas.

É o breve relatório. Passo a Opinar

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Responsabilidade pelas Contas de Gestão do Fundo Municipal de Educação e Cultura de Miranda.

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

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

> As contas anuais subdividem-se em contas anuais para julgamento e em contas de governo[2].
> As contas anuais para julgamento são o conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial encaminhados ao Tribunal, na forma de tomada ou de prestação de contas, para fins de julgamento da gestão dos responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos durante o exercício financeiro.
> As **contas de governo** são o conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que permitam avaliar, sob os aspectos técnicos e legais, a regularidade da **macrogestão dos recursos públicos a cargo do Chefe do Poder Executivo (Governador e Prefeitos), em especial as funções de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas.**
> A Constituição da República, art. 71, I, estabelece a competência do Tribunal para emitir parecer prévio sobre as contas de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, sendo que o julgamento das

[2] Nas transcrições de leis e atos normativos onde houver grifo; o grifo é nosso.

contas cabe ao Poder Legislativo competente (Assembleia Legislativa, no caso das contas do Governador, e Câmaras Municipais, no caso das contas dos Prefeitos).
O **conteúdo das contas de governo é diferente do conteúdo das contas para julgamento**. No primeiro caso, **busca-se verificar a regularidade da macrogestão dos recursos públicos de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, em especial as funções políticas de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas**. Nas contas anuais para julgamento, a finalidade é **verificar a regularidade da gestão direta de recursos públicos**. Neste caso, o Tribunal tem competência para julgar as contas anuais, conforme o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição da República.
Fonte:
http://www.tce.mg.gov.br/projetocontas/popups/1.html?iframe=true&width=80%&height=90%

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

Consultando o cadastro do processo em tela no e-tce, observa-se que a responsável cadastrada é a Prefeita Municipal, Sr.ª Marlene de matos Bossay, conforme figura a seguir:



Fonte: http://e-tce.tce.ms.gov.br/pecaprocesso/ListarPecas?codigoProtocolo=1CD085ABC3FA4A244F7F5F3C2FACB6F6#/ Acesso em 08/06/2015

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

A Lei que instituiu o Fundo Municipal de Educação e Cultura de Miranda, Lei Municipal n. 963/1999, em seu art. 3º estabelece que a gestão financeira, orçamentária e patrimonial do FMEC, é de competência da Secretária Municipal de Educação, Cultura e Lazer. Vejamos o que estabelece o referido artigo:

CAPITULO III
DA GESTÃO DO FMEC

Art. 3º - A gestão, orçamentária e patrimonial do FMEC, é de competência da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes.

O Decreto-lei n. 200/67 conceituou quem detém a condição de ordenador de despesa, posicionando este como o interessado no processo de julgamento das contas a ser realizado pelo Tribunal de Contas, nos termos do disposto no seu art. 80:

> "Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como **responsável todo o ordenador de despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.**
> **§ 1º Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.**
> § 2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.
> § 3º As despesas feitas por meio de suprimentos, desde que não impugnadas pelo ordenador, serão escrituradas e incluídas na sua tomada de contas, na forma prescrita; quando impugnadas, deverá o ordenador determinar imediatas providências administrativas para a apuração das responsabilidades e imposição das penalidades cabíveis, sem prejuízo do julgamento da regularidade das contas pelo Tribunal de Contas.

Conforme a conceituação legal antes mencionada, ordenador de despesa é necessariamente uma autoridade administrativa, de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos financeiros. Assim, a função de ordenador de despesa está intimamente ligada à atividade administrativa de execução orçamentária da despesa, envolvendo responsabilidade gerencial de recursos públicos.

Dessa forma, o Ordenador de Despesa é o agente público com autoridade administrativa para gerir os dinheiros e bens públicos, de cujos atos resultam no dever de prestar contas, submetendo-se, inclusive, ao processo de tomada de contas, para fins de julgamento perante o Tribunal de Contas.

Portanto, entendemos que o ordenador de despesas do FMEC de Miranda/MS é o Secretário Municipal de Educação, Cultura e Esportes , conforme o art. 3º da Lei Municipal n. 1058/1999, devendo ser alterado o cadastro de responsáveis no sistema e-tce.

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

2.2 Do não envio de peças obrigatórias (IN/TCMS n. 35/2011 – Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2.1)

No que se refere à remessa obrigatória de informações, dados e documentos (IN/TCMS n. 35/2011, Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B), temos que a ausência da documentação listada pela equipe técnica, as quais foram formalmente requisitadas (INT- 13265/2014, fls. 153/154), caracteriza infração à norma legal (Art. 42, inc. II e IV da LO-TCE/MS). Destacamos a seguir os documentos que, mesmo após requisição formal não foram enviados pelo gestor:

- B.3 - Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;
- B.4 - Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno;
- B.6 - Documento comprobatório da publicação dos balanços;
- B.12 - Leis autorizativas de contratação de dívida;
- B.14 - Relação dos restos a pagar pagos no exercício, em ordem sequencial de número de empenhos/ano, discriminando a classificação funcional programática, as respectivas dotações, valores, datas e beneficiários;
- B.15 - Relação dos restos a pagar cancelados no exercício, em ordem sequencial de número de empenhos/ano, discriminando a classificação funcional programática, as respectivas dotações, valores, datas e beneficiários;
- B.16 - Justificativa e atos referentes aos cancelamentos dos restos a pagar;
- B.17 - Demonstrativo analítico das ocorrências relativas às execuções fiscais iniciadas o exercício, conforme Subanexo XXIII;
- B.18 - No Último ano de mandato, demonstrativo das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres, identificando as liquidadas, não liquidadas, em ordem sequencial de número de empenhos, discriminando a classificação funcional programática, as respectivas dotações, valores, datas e beneficiários;
- B.20 Inventário Analítico de Bens Móveis e Imóveis (papel ou mídia), juntamente com Ato de designação da comissão inventariante;
- B.22 Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais, conforme Subanexo LVI, juntamente com as cópias dos decretos que autorizam a

abertura dos referidos créditos adicionais do próprio Fundo e de outras unidades orçamentárias;

- B.23 Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as Contas do exercício, bem como o ato legal que nomeou seus membros, se houver, na forma estabelecida em lei;

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

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

Em consulta ao sistema SICOM, constatamos que o responsável não encaminhou a esta Corte de Contas os balancetes mensais do FMEC- Miranda/MS, relativos ao exercício financeiro de 2013, meses novembro e dezembro. Vejamos o relatório a seguir, extraído do sistema SICOM:

Tribunal de Contas
Estado de Mato Grosso do Sul

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS DO MS

Relatório de Acompanhamento de Envio

Município: MIRANDA - Ano de 2013 - Entrega: Todos - Tipo Orgão: Todos — Impresso por: MARIANALEAL

Município: Miranda

PPA/LOA: 22/07/2013 - Entregue Fora do Prazo

BALANCETE MENSAL

Órgão	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
PM/MI	EFP	EFP	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
CM/MI	EP	EP	EP	EP	EP	EP	EP	EP	EP	EP	EP	EP
FUNDEB/MI	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	NE	NE
FMIS	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP
FMDC	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP
FMT	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
FMDI	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
FMMA/MI	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP
FMC/MI	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE
FMS/MI	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	NE	NE
FMAS/MI	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	NE	NE
FMDCA/MI	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	NE	NE
FHIS	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP
FMEC/MI	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	EFP	NE	NE

A obrigatoriedade de remessa via internet, dos arquivos do SICOM, está prevista na IN/TCE/MS nº 35/2011, que assim dispõe:

> 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**[3]: *(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 dados.**
> Art. 6º A remessa de que trata esta Seção deve ser 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.

Convém destacar ainda a importância destes arquivos eletrônicos para o exercício do controle externo a cargo deste TCE/MS. O arquivo de empenhos, por exemplo, permite a este TCE verificar se as despesas lançadas no FMEC efetivamente enquadram-se no conceito de despesa com educação e cultura, evitando a necessidade de uma inspeção in loco. As informações fornecidas via SICOM são fundamentais ao exercício do controle externo, especialmente, ao controle de legitimidade, economicidade e legalidade, uma vez que a simples análise documental da prestação de contas não nos permite aferir a legitimidade, economicidade e legalidade da despesa. Do SICOM é possível extrair, por exemplo, o montante de determinada despesa, a qual fornecedor foi efetivado o pagamento e outras tantas informações extremamente relevantes ao controle externo.

Sendo assim, pela conduta omissa de não remessa dos arquivos do SICOM, fica o responsável sujeito à multa prevista no art. 46 da LO/TCE/MS[4]. Além disso, opinamos ainda pela determinação ao gestor para que remeta os arquivos faltantes, sob pena de multa por descumprimento de decisão deste Tribunal. Destaco que esta Corte de Contas já se posicionou neste sentido conforme decisão prolatada, por unanimidade, no

[3] Nas transcrições de leis e atos normativos onde houver grifo; o grifo é nosso.
[4] Lei Complementar Estadual nº 160/2012

seguinte acórdão:

> EMENTA BALANCETES ELETRÔNICOS - **REMESSA AO SICOM - OBRIGATORIEDADE** - FALTA DE REMESSA Independentemente da cominação de multa ao faltoso, deve ser determinada a remessa, ao SICOM, dos balancetes faltantes, inclusive pelo sucessor, sob pena de sanção pelo descumprimento da determinação. ACÓRDÃO Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 22 de abril de 2014, ACORDAM os Senhores Conselheiros, **por unanimidade**, nos termos do voto do relator, em:
> I - aplicar multa equivalente ao valor de trinta UFERMS ao Sr. Edson Peres Ibrahim - CPF n. 257.326.841-15, que ocupava na época do fato relatado o cargo de Prefeito Municipal de Batayporã e a função de gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social daquele Município, pela falta de remessa dos Balancetes Eletrônicos dos meses de janeiro a junho de 2012 do referido Fundo ao Sistema de Acompanhamento de Contas Municipais-SICOM descumprindo assim a regra do art. 22, § 1º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, dando como fundamento da penalidade as regras dos arts. 21, X, 42, IV, 44, I, 45, I, e 46 da referida Lei Complementar;
> II - determinar:
> a) que o pagamento do valor da multa seja feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, no prazo de sessenta dias contados da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul-DOTCE/MS, consoante o disposto nos arts. 50, I, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e nos arts. 99 e 172, § 1º, § 1º, I e II, do Regimento Interno;
> b) **ao atual Prefeito Municipal de Batayporã a remessa, ao SICOM, no prazo de sessenta dias contados da data da publicação deste Acórdão no DOTCE/MS, dos Balancetes Eletrônicos dos meses de janeiro a junho de 2012 do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social daquele Município**, por meio do site www.tce.ms.gov.br, analisador WEB-Sistema de Análise e Envio de Prestação de Contas, sob pena de sanção pelo descumprimento desta decisão. Campo Grande, 22 de abril de 2014. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral – Relator, com relatório e voto encampados pelo Conselheiro Substituto Joaquim Martins de Araújo Filho.
> (TCE-MS - PROCESSO LICITATÓRIO ADM: 245112012 MS 1308669, Relator: JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1001, de 17/11/2014)

Importante destacar que o responsável é obrigado a remeter a este TCE/MS doze arquivos do SICOM, correspondente aos doze balancetes mensais. Portanto, foram duas condutas omissivas passíveis de multa, uma para novembro e outra para dezembro. Sendo assim, opinamos pela aplicação da multa prevista no art. 46, sendo uma para cada conduta omissiva do gestor, ou seja, uma multa para cada mês de Balancetes mensais não remetidos, especificamente os meses de nov/13 a

dez/13.

Sendo assim, desde já, fica o responsável, sujeito à multa prevista na LO-TCE/MS:

- art. 42, inciso II – pela omissão parcial no dever de prestar contas uma vez que, de acordo com o art. 37 da LO-TCE/MS, as contas que não reúnam a documentação exigida são consideradas não prestadas;
- art. 42, inciso IV – pela sonegação de documento regularmente solicitado, especificamente, por não atender o Termo de Intimação de fl. 95.
- art. 46 – pela falta de remessa tempestiva dos documentos que deveriam compor a presente prestação de contas e pela falta de remessa dos balancetes mensais via SICOM.

Destacamos, por oportuno, que o § único do art. 44[5] da LO-TCE/MS prevê a possibilidade de cumular a multa por remessa intempestiva, com a multa decorrente de outras infrações apuradas pelo TCE/MS.

2.3 Da ausência do controle social.

Os Conselhos Municipais de Educação são responsáveis pelo Controle Social no âmbito da formulação, implementação e controle das políticas públicas relacionadas a educação. A criação dos Conselhos Municipais de Educação respalda-se legalmente na Constituição Federal de 1998. Vejamos:

> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (CF/88)

O controle social nesta área foi instituído pela Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional:

> Art. 14 Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
> I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
> II - participação das comunidades escolar e local em conselhos

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

escolares ou equivalentes.

Ainda, o Decreto n. 8243/2014 que institui a Política Nacional de Participação Social, dispõe:

> Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.
> Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.
> Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:
> I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;
> **II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;**

Constata-se que a Lei n. 963/99 do Município de Miranda atribuiu competências ao Conselho de Educação, em seu art. 4º:

> **Art. 4º -** Ao Secretario Municipal de Educação, Cultura e Esportes, compete:
>
> I – estabelecer políticas de aplicação dos recursos do FMEC, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação;
> II – acompanhar, avaliar e decidir sobre a realização das ações previstas no Plano Municipal de Educação;
> III – submeter ao Conselho Municipal de Educação o Plano de aplicação a cargo do FMEC, em consonância com o Plano Municipal de Educação e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
> IV – submeter ao Conselho Municipal de Educação os balancetes mensais de receita e despesa do FMEC;

As atribuições acima listadas demonstram a importância do controle social. A fiscalização exercida pelo Conselho Municipal de Educação dá credibilidade aos documentos acostados às Prestações de Contas encaminhas aos TCE's.

O controle social, quando efetivo, reveste a documentação contábil (acostada às Prestações de Contas) dos seguintes atributos: confiabilidade, imparcialidade e objetividade. Estes atributos foram definidos pelo Conselho Federal de Contabilidade ao editar as NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO – NBC T 16, especificamente a NBCT 16.5 que trata do registro contábil. Destacamos a seguir os atributos da informação contábil que consideramos serem os mais relevantes e aplicáveis às prestações de contas relacionadas à educação (CF, art. 205), quais sejam:

> NBC T 16 – NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO
> NBC T 16.5 – REGISTRO CONTÁBIL
> Aprovada pela Resolução CFC n.º 1.132/2008:
> 4. São características do registro e da informação contábil no setor público, devendo observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público.
> (...)
> (c) Confiabilidade – o registro e a informação contábil devem reunir requisitos de verdade e de validade que possibilitem segurança e credibilidade aos usuários no processo de tomada de decisão.
> (e) Imparcialidade – os registros contábeis devem ser realizados e as informações devem ser apresentadas de modo a não privilegiar interesses específicos e particulares de agentes e/ou entidades.
> (g) Objetividade – o registro deve representar a realidade dos fenômenos patrimoniais em função de critérios técnicos contábeis preestabelecidos em normas ou com base em procedimentos adequados, sem que incidam preferências individuais que provoquem distorções na informação produzida. (Grifo Nosso)

A informação contábil, quando sujeita ao controle social, traz consigo maior confiabilidade, imparcialidade e objetividade uma vez que as despesas realizadas via Fundo Municipal são acompanhadas e fiscalizadas pelo Conselho conforme a da Lei Municipal n. 1058/99.

Sem o parecer do Conselho Municipal de Educação fica difícil sustentar o cumprimento do disposto no art. 205 da CF, uma vez que a análise do TCE/MS é efetuada exclusivamente com base nos dados dos Demonstrativos Contábeis do Município. Ou seja: tem caráter meramente formal, carecendo da chancela do controle social para certificar o efetivo cumprimento do mandamento constitucional nos termos da regulamentação trazida pela Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996 e pelo Decreto n. 8243/2014.

Em consulta ao processo TC 5432/2013 (Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Educação e Cultura de Miranda, referente ao exercício de 2012), observamos que a Sr.ª Marlene de Matos Bossay foi intimada para apresentação de documentos (INT 3275/2013 do TC 5432/2013), visto que era a responsável pela prestação das contas. No REV-G.RC-2222/2015, o Conselheiro relator votou da seguinte forma:

> 1. Pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Educação e Cultura do município de Miranda/MS, relativas ao ano de 2012, sob a responsabilidade do Ex-Prefeito Neder Afonso da Costa Vedovato, como **CONTAS REGULARES COM RESSALVAS,** nos termos do artigo 59, inciso II, da Lei Complementar n. 160/2012, **decorrentes da ausência de publicidade prevista no art. 37 da Constituição Federal e ainda da transparência prevista no art. 48 da Lei Complementar n. 101/00, e ainda na Sessão II, do anexo I, item 3.1,**

> **letra "B", da Instrução Normativa n. 35/2011;**
> **...**
> 4. Pela **RECOMENDAÇÃO ao responsável** pelo mencionado Fundo Municipal, **que adote medidas visando à correção das impropriedades identificadas,** de modo a prevenir ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, nos termos do inc. II, do § 1º do art. 59 da Lei Complementar n. 160/2012;

Caso o relatório voto do TC 5432/2013 seja aprovado pelo Tribunal Pleno, cabe, a critério do Conselheiro relator, nesse processo, a majoração da multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCE/MS, pela infração tipificada no art. 42, inciso II e IV da LO-TCE/MS, devido a reincidência (art. 45, §§ 1º e 2º da LO-TCE/MS).

Sendo assim, conforme já dissemos anteriormente, a ausência da documentação exigida pelo item 23. Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as Contas do exercício, bem como o ato legal que nomeou seus membros, se houver, na forma estabelecida em lei; caracteriza infração á normal legal (art. 42, caput e inciso II da LO-TCE/MS e art. 46 da referida lei).

Sugerimos a instauração do procedimento de inspeção com o objetivo de apurar em que condições o Conselho Municipal de Educação de vem atuando. Caso não seja possível ao TCE a instauração de inspeção, por limitação de recursos humanos ou materiais, é possível encaminhar cópia dos autos do processo ao Ministério Público Estadual para que o mesmo proceda às investigações que julgar necessárias, se assim entender cabível. É o que preceitua o art. 129, incisos III e IX da CF/88.

2.4 Da Ausência 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, a transparência e a redução de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção.

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

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I - **avaliar o cumprimento** das metas previstas no plano plurianual, **a execução dos programas de governo e dos orçamentos** da União;
> II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial** nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - **apoiar o controle externo** no exercício de sua missão institucional.
> § 1° - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

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

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

No caso em tela, a Prefeita Marlene de Matos Bossay apresentou o cadastro do Controlador Interno (fl. 10), no entanto, nos autos, não consta o Parecer que comprova a efetiva instituição do controle interno e consequentemente o acompanhamento. Vejamos:

SUBANEXO I
FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA
CADASTRO DOS RESPONSÁVEIS
DEZEMBRO/2012

NOME	PAULO RATEIRO
CARGO	CONTROLADOR INTERNO
RG	033573 SSP/MS
CPF	230.709.511-04
ENDEREÇO	RUA BENJAMIN CONSTANT, 882, CENTRO
TELEFONE	3242-1508
FILIAÇÃO	RICARDO RATEIRO / VALENTINA AQUINO CARDOSO
PERÍODO CARGO/MANDATO	2013
E-MAIL	paulorateiro@hotmail.com

Entendemos que a ausência da documentação exigida pelo **item B 3. Parecer técnico conclusivo emitido pele unidade de controle interno sobre as contas;** caracteriza infração á normal legal (art. 42, inciso II da LO-TCE/MS). Além disso, ao não instituir o controle interno municipal, o prefeito violou os artigos 31 e 74 da CF/88 e o art. 24 da CE de Mato Grosso do Sul, conduta infracional prevista no caput do art. 42 da LO/TCE-MS. Vejamos:

> Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, **é considerada infração toda violação de prescrição constitucional**, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle

externo, tais como:

Da leitura do caput do art. 42, *caput* concluímos que, toda violação a dispositivo constitucional, legal ou regulamentar é considerada infração. No caso em tela, o prefeito municipal violou os art. 31 e 74 da CF/88, por não manter em funcionamento o controle interno.

A ausência de controle interno viola, também, os artigos 75 a 77 da Lei 4.320/64 que assim dispõem:

> TÍTULO VIII
> Do Controle da Execução Orçamentária
> CAPÍTULO I
> Disposições Gerais
> Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:
> I - a legalidade dos atos de que resultem a **arrecadação da receita ou a realização da despesa**, **o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;**
> II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
> III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.
> CAPÍTULO II
> Do Controle Interno
> Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.
> Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será **prévia, concomitante e subsequente**

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

> DISPOSIÇÕES GERAIS
> 1. Esta Norma estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, **no sentido de minimizar riscos** e **dar efetividade às informações da contabilidade**, visando **contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.**
> ABRANGÊNCIA
> 2.Controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, **com a finalidade de:**
> (a)**salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;**
> (b)**dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;**
> (c)propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
> (d)estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;

(e)contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
(f)auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.
3.O controle interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público, compreendendo:
(a)a preservação do patrimônio público;
(b)o controle da execução das ações que integram os programas;
(c)a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.
CLASSIFICAÇÃO
4. O controle interno é classificado nas seguintes categorias:
(a)operacional – relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade;
(b)contábil – **relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis;**
(c)normativo – **relacionado à observância da regulamentação pertinente**.

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

Sendo assim, ante a obrigatoriedade de instituir e manter o controle interno opinamos, com fulcro nos art. 71[6], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[7], inciso IX da Constituição Estadual, pela fixação de prazo para que o prefeito municipal comprove, perante este TCE/MS, a efetividade do controle interno (vide documento de fl. 10) sob pena de multa. Caso seja acolhida a nossa opinião; destacamos a necessidade de utilizarmos o instrumento de fiscalização denominado acompanhamento, previsto no art. 31 da LO-TCE/MS.

[6] 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;
[7] 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;

2.5 Da avaliação da responsabilidade fiscal.

Fundamento	Exigências	Situação
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF n. 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Regular (fls. 73/128)
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF n. 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Irregular

A responsável intimada (INT 13265/2014), Sr.ª Marlene de Matos Bossay, não enviou o comprovante de publicação dos balanços (fl.19). É importante esclarecer que a transparência das contas públicas não é apenas publicar as Demonstrações Contábeis, mas sim, dar amplo acesso e divulgação em todos meios, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. É o que determina a LRF em seu art. 48, com a redação dada pela Lei Complementar n. 131/2009:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: **os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.**
> Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar n. 131, de 2009).
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real,** de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar n. 131, de 2009) (Vide Decreto n. 7.185, de 2010)
>
> Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> I – **quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o**

> **caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).**
> **II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).**

Da leitura do artigo 48, caput, da LRF, extraímos a obrigatoriedade de dar ampla divulgação, inclusive em meios de acesso público, às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), às prestações de contas, ao parecer prévio emitido pelos Tribunais de contas e ao RGF e RREO. Já o art. 48, paragrafo único, inciso II prevê a obrigatoriedade disponibilizar, via internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária da receita e da despesa.

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

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

Considerando que a LC n. 131/2009 foi publicada no DOU de 28/05/2009 e

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

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

> Art. 8º **É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.**
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
> I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
> II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> 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
> VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
> § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
> § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
> I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
> II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
> III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
> V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
> **VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;**
> VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

> VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008.
> (...)
> § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

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

Destaco ainda que a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n. 1.133/2008 – item 11 – exige não apenas a publicação, mas a divulgação que é mais ampla e que corresponde à:

> NBC T 16 – NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICÁVEIS AO SETOR PÚBLICO
> NBC T 16.6 – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS
> Divulgação das demonstrações contábeis
> 11. A divulgação das demonstrações contábeis e de suas versões simplificadas é o ato de disponibilizá-las para a sociedade e compreende, entre outras, as seguintes formas:
> (a) publicação na imprensa oficial em qualquer das suas modalidades;
> (b) remessa aos órgãos de controle interno e externo, a associações e os conselhos representativos;
> (c) a disponibilização das Demonstrações Contábeis para acesso da sociedade em local e prazos indicados;
> (d) disponibilização em meios de comunicação eletrônicos de acesso público.

Em consulta à internet não encontramos o site oficial da Prefeitura Municipal de Miranda, porém encontramos no endereço seguinte informações sobre a Secretária de Educação e Cultura de Miranda (http://semecmiranda.blogspot.com.br/ –Acesso em 09/06/2015):



Contudo, não encontramos informações sobre o referido Fundo, além do que o responsável não cumpre o que determina o art. 48 da LRF e a Resolução nº 1.132/2008 do CFC, ou seja, não publica, em meios de acesso público os demonstrativos contábeis descritos no art. 48 da LRF e na Resolução n. 1.133/2008 .

No caso em questão temos conduta omissiva, passível de punição com multa, atribuída a Sr.ª Marlene de Matos Bossay e ao ordenador de despesa, por deixar de cumprir o art. 48 caput e inciso II da LRF, não divulgando, em meios de acesso público, todos os balanços, os Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e orçamentos, bem como por não divulgar, em tempo real os dados relativos à execução orçamentária e financeira, caracterizando a conduta de falta de transparência nas contas públicas, conforme prevê o art. 42, inciso V da LO-TCE/MS.

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[8], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[9], inciso IX da Constituição Estadual, pela fixação de um prazo razoável para que os gestores deem ampla divulgação, em tempo real, aos demonstrativos exigidos pelos diplomas legais e atos normativos supracitados, sob pena de multa. Para tanto, deverá ser aberto um processo de acompanhamento,

[8] 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;

[9] 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;

previsto no art. 31 da LO-TCEMS. Eventual descumprimento do prazo fixado para cumprimento da lei caberá ao TCE/MS aplicar multa prevista no art. 42, caput da LO-TCEMS.

Destacamos recente decisão do TCE-PE que trata da obrigatoriedade de os municípios darem cumprimento ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso à informação. Vejamos:

> PROCESSO TCE-PE Nº 1470028-1
> PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA (EXERCÍCIO DE 2013)
> RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE
> ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
> CONSIDERANDO que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo, **bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública**;
> CONSIDERANDO as inconsistências identificadas na Auditoria que demonstram a não confiabilidade dos dados, que revelam deficiências na contabilidade, impossibilitando a identificação da real situação da Prefeitura, além de dificultarem a correta apuração e a análise dos limites constitucionais e dos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normativos.
> CONSIDERANDO os aspectos dedicados à política ambiental (Não elaboração de Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – PGIRS; não cumprimento dos requisitos para recebimento do ICMS ambiental e inexistência de unidades destinadas à disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos ou rejeitos), que, além de impedirem que o Município aufira recursos, expõem a população a riscos potenciais à saúde e à qualidade de vida; e também se submetendo ao risco de não cumprir os prazos para implantação, haja vista que as soluções para destinação final de resíduos, normalmente, requerem tomada antecipada de decisão, dados os vultosos recursos financeiros envolvidos, bem como os longos prazos para colocar em operação as soluções;
> **CONSIDERANDO que a transparência da gestão é importante requisito para o exercício da cidadania, cabendo ao gestor fornecer à população, no mínimo, as informações exigidas por lei, e que os apontamentos referentes à Transparência Pública foram no sentido da não disponibilização, no sítio eletrônico, das informações mínimas previstas no § 1º do artigo 8º da LAI, dos demonstrativos previstos no artigo 48 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; da não implantação do serviço de in-**

formações ao cidadão; da remessa intempestiva e incompleta de módulos do Sistema SAGRES e da não comprovação de realização de audiências públicas para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre;
CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados como o artigo 75, da Constituição Federal,
Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 04 de dezembro de 2014, EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Afogados da Ingazeira a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. José Coimbra Patriota Filho, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e no artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual no 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).
DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Afogados da Ingazeira, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Parecer Prévio, **sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal**:
a) Fortalecer o sistema de registro contábil, adotando práticas que assegurem a correta evidenciação da situação financeira, patrimonial e orçamentária do Município;
b) Implantar o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – PGIRS, adotar os critérios exigidos para a habilitação do ICMS socioambiental e adotar medidas para que os resíduos sólidos do município tenham destinação adequada;
c) Implantar um sistema de informações municipais ao público que atenda às exigências estabelecidas no artigo 48 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como àquelas estabelecidas no § 1º do artigo 8º da LAI;
d) Promover, através da divulgação de informações em site eletrônico oficial da internet, a adequada transparência da gestão fiscal, conforme artigo 48 da LRF, bem como as informações relacionadas à Lei Federal nº 12.527/2011
Recife, 16 de dezembro de 2014.
Conselheira Teresa Duere – Presidente da Segunda Câmara e Relatora
Conselheiro Marcos Loreto
Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior
Presente: Dr. Ricardo Alexandre de Almeida Santos – Procurador (Grifo nosso)

Conforme visto na decisão do TCE/PE compete aos Tribunais de Contas, fixar prazo para o exato cumprimento da lei, quando verificada ilegalidade (CF/88 – Art. 71, inciso IX). No caso em tela, a ilegalidade refere-se à violação do art. 48 da LRF e art. 8º da Lei de Acesso à informação.

Dessa forma, opinamos pela fixação de um prazo razoável para que o gestor dê cumprimento ao art. 48 caput e inciso II da LRF, Art. 8, §3º, inciso VI da LAI sob

pena de multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCEMS por violação de prescrição legal que disciplina a prática de atos sujeitos ao controle externo (art. 42, caput da LO-TCEMS). Com o objetivo de verificar a efetividade desta decisão deverá o TCE-MS valer-se acompanhamento (art. 26 da LOTCEMS).

2.6 Do Orçamento.

Nos termos do art. 2º da Lei n. 4.320/1964, a Lei Orçamentária deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

No caso, a Lei Municipal n. 1289/2013 – LOA (TC/5297/2013, fl. 8), autorizou, para o Fundo, créditos orçamentários na ordem de R$ 5.610.250,00:

B) PODER EXECUTIVO.	**R$**	**50.795.000,00**
01 - Prefeitura Municipal	R$	21.627.500,00
02 – Fundo Municipal de Saúde	R$	10.148.050,00
03 - Fundo Municipal de Assistência Social	R$	1.592.200,00
05 - Fundo Municipal de Investimento Social	R$	390.000,00
06 - FUNDEB	R$	11.000.000,00
07 - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	R$	147.000,00
08 – Fundo Municipal de Educação e Cultura	R$	5.610.250,00

Quanto aos créditos adicionais, conforme o Anexo 11- Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 58/59) podemos observar que o orçamento do fundo foi alterado para R$ 8.071.203,20.

Não consta dos autos o instrumento normativo (pressupomos que seja o Decreto do Executivo) que autorizou a alteração nas dotações do Fundo Municipal da Educação e Cultura. A análise conjunta dos documentos retro mencionados comprova que houve alteração no orçamento do fundo. Necessário averiguar em que situação se deu tal alteração.

De acordo jurisprudência das Cortes de é imprescindível que a abertura de crédito adicional cumpra o rito legal previsto nos artigos 40 a 46 da Lei n. 4.320/64. É o caso do Tribunal de Contas mineiro que se manifestou nas consultas 876.934 e 742.472, sendo que em ambas ressaltou que não basta previsão na Lei Orçamentária: será indispensável que a autorização, com indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa pela adoção do instituto, se dê por lei específica ou decreto do Poder executivo. Vejamos:

CONSULTA N. 876.934
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES
TRIBUNAL PLENO- SESSÃO: 22/08/2012
EMENTA: CONSULTA — CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO — AUTARQUIA — *SUPERAVIT* FINANCEIRO EM EXERCÍCIO ANTERIOR — FONTE PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR — ORÇAMENTO PRÓPRIO — AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA — **JUSTIFICATIVA — DECRETO DO EXECUTIVO OU LEI AUTORIZATIVA**
1. A autarquia pode utilizar o *superavit* financeiro do exercício anterior apurado em seu balanço patrimonial, como fonte de recurso para abertura de crédito suplementar em seu próprio orçamento, independentemente de déficе no orçamento do Executivo Municipal, uma vez que as receitas das autarquias, em razão de sua autonomia administrativa e financeira, não se confundem com as do Executivo.
2**. A abertura de crédito suplementar e especial no próprio orçamento da autarquia deve ser justificada e precedida de decreto do Executivo Municipal ou de lei autorizativa.** (Grifo nosso)(Fonte: http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1743.pdf Acesso em: 02/ fev/2015)

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

Salientamos que, uma eventual alteração na LOA sem amparo legal, poderá conduzir à irregularidade das contas (art. 59, inciso III da LO-TCEMS), à aplicação de multa (art. 42, inciso IX da LO-TCEMS) e ainda, caracterizar crime de responsabilidade do prefeito municipal (art. 1º, incisos IV e V do Decreto-Lei n.º 201/67).

Portanto, as determinações expostas na Lei n. 4320/64, art. 42 e 43, no que se refere à abertura dos créditos não foram atendidas, mesmo após intimação da 5ª ICE

(INT - 13265, fls. 153/154). Dessa forma, opinamos pela aplicação da multa prevista art. 45 devido às infrações tipificadas no art. 42, inciso IV e IX da LO-TCEMS:

> 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:
> IV - a **sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal** ou do Ministério Público de Contas[10];
> IX - a prática de qualquer ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos.

2.7 Execução orçamentária da receita e da despesa

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal n. 4.320/1964 e Portaria Interministerial n. 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), fls. 56/57, o qual evidencia receita orçada de R$ 1.490.000,00 e realizada na ordem de R$ 1.826.846,80.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal n. 4.320/1964, Portaria n. 42, de 04.04.1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), fls. 58/59, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 8.071.203,20 e realizada na ordem de R$ 7.100.066,86, não foi possível averiguar se o valor autorizado corresponde com as autorizações dos Decretos emitidos pelo Chefe do Poder Executivo, em função da não remessa dos mesmos.

2.8 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 n. 4.320/1964.

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls.21/ 23;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 25/26;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fls. 28/29;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fls. 31/32;

Ademais, vistos e analisados, os registros contábeis apresentaram os

[10] No que tange à sonegação de documentos, conforme já dissemos, a intimação do gestor requisitando o documento e a inércia do mesmo é suficiente para caracterizar a sonegação, sujeitando o gestor a penalidade cabível.

resultados constantes nas tabelas, a seguir:

ORÇAMENTÁRIO	Quadro 1
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	1.826.846,00
2 - Despesa Empenhada.	7.100.066,86
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(5.273.220,86)**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls. 21/23.

FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	2.202.566,85
2 - Receita Orçamentária	1.826.846,80
3 - Receita Extraorçamentária	808.985,12
4- Transferência Financeira	3.831.940,18
5 – Soma	**8.670.338,95**
6 - Despesa Orçamentária	7.100.066,86
7 - Despesa Extraorçamentária	734.021,08
8 – Soma	**7.834.087,94**
9 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (5 - 8)	**836.251,01**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 25/26.

PATRIMONIAL	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	5.658.786,98
2 - Variações Passivas.	7.073098,34
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**(1.414.311,36)**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fls. 31/32.

2.9 Das Irregularidades apontadas.

Da análise dos autos constatamos as seguintes irregularidades:

- O cadastro de responsável do e-tce deve ser corrigido, alterando o responsável para o Secretária Municipal de Educação nos termos da Lei Municipal n. 963/1999, conforme item 2.1 desse Parecer.

- A prestação de contas não foi instruída com a totalidade dos documentos exigidos (item 2.2 deste parecer), incorrendo o gestor na conduta infracional de falta de remessa tempestiva de dados e documentos –art. 46 da LO/TCE/MS;
- Como as contas não foram instruídas com a totalidade dos documentos devem as mesmas ser consideradas não prestadas (item 2.2 e 2.3 deste parecer), caracterizando conduta infracional de omissão parcial no dever de prestar contas –art. 42, inciso II;
- a ausência da documentação listada pela equipe técnica, as quais foram formalmente requisitadas (INT- 13265/2014, fls. 153/154), caracteriza sonegação de documento regularmente solicitado, ou seja, infração à norma legal (Art. 42, inc. IV da LO/TCE/MS).
- O gestor não cumpriu o art. 48, caput e inciso II da LRF e o art. Art. 8, §3°, inciso VI da Lei de Acesso à Informação, conduta tipificada como infração pelo art. 42, inciso V da LO/TCE/MS;
- A abertura de créditos orçamentários sem a observância dos art. 42 e 43 da Lei n. 4320/64, caracteriza infração prevista no art. 42, inciso IX da LO-TCEMS, ficando o gestor sujeito à multa respectiva conforme item 2.5 desse Parecer;

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

2.10 Avaliação de legitimidade e economicidade.

Não constam dos autos elementos suficientes para analisarmos a legitimidade e economicidade dos atos de gestão praticados pelos gestores. Todavia, a remessa dos balancetes mensais permitiria, a esta Corte de Contas avaliar, em sede de Prestação de Contas, por meio de cruzamento de dados e levantamentos contábeis a legitimidade dos atos de gestão mais representativos. Contudo, os dados reclamados não foram encaminhados a este Tribunal para que o controle externo pudesse ser realizado em sua plenitude. Sendo assim, ressalvamos quaisquer ações futuras deste TCE com o objetivo de avaliar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão praticados pelos gestores ao longo do exercício financeiro sob análise.

2.11 Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

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

3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opinamos:

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

b) por estabelecer de quem é a responsabilidade pelas contas do FMEC pugnando pela intimação do Secretária de Educação ou alternativamente pela realização de inspeção com o objetivo de apurar o nome do responsável por estas contas de gestão. Definido o responsável proceder eventual alteração cadastral no sistema e-tce.

c) pela aplicação da **multa prevista no art. 46 da LOTCEMS, pela falta de remessa tempestiva dos documentos** descritos item 2.2 desse Parecer, o que caracteriza, por si só, a intempestividade;

d) pela aplicação da **multa prevista no art. 46 da LOTCEMS, pela falta de remessa tempestiva das informações via SICOM, conforme** descrito no item 2.2 desse Parecer;

e) pela aplicação de **multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCEMS, em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso II;** pela omissão parcial no dever de prestar contas, conforme item 2.2 desse parecer.

f) pela aplicação de **multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCEMS, em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso IV;** devido à ausência da documentação listada pela equipe técnica, as quais, além de serem peças de envio obrigatório foram formalmente requisitadas, fato que caracteriza a sonegação de documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal (item 2.2 desse Parecer);

g) pela aplicação da **multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCEMS, em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso IX da LO-TCEMS, devido a** abertura de créditos orçamentários sem a observância dos art. 42 e 43 da Lei n. 4320/64, conforme item 2.6;

h) por fixar prazo para que o prefeito comprove a instituição (vide fl. 10) e efetivo funcionamento do controle interno, sob pena de multa (art. 42 caput LO-TCEMS), com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme item 2.4 deste parecer;

i) pela fixação de prazo para que o gestores deem cumprimento ao art. 48 da LRF e a Resolução n. 1.133/2008 do CFC, sob pena de

multa (art. 42, *caput*), com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme item 2.5 deste parecer;

j) pela instauração de procedimento de Inspeção (Art. 29 – LO-TCEMS) com objetivo de verificar a atuação do Conselho Municipal de Educação de Miranda, tendo em vista a ausência de remessa do parecer. Alternativamente, pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual a quem compete defender os interesses sociais indisponíveis;

k) pela recomendação ao gestor ou a quem o houver sucedido para que observe o art. 42 e 43 da Lei 4.320/64, quanto à abertura de créditos adicionais, conforme item 2.5 desse Parecer.

É o parecer.

Campo Grande, 30 de junho de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
AUDITORA – CONSELHEIRA SUBSTITUTA

MLC

PROCESSO TC/MS	**: TC/3802/2014**
PROTOCOLO	**: 1488648**
ÓRGÃO	**: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MIRANDA**
RESPONSÁVEL	**: MARLENE DE MATOS BOSSAY**
CARGO DO RESPONSÁVEL	**: PREFEITA MUNICIPAL**
ASSUNTO DO PROCESSO	**: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DE 2013**
RELATOR	**: RONALDO CHADID**

Ao Ministério Público de Contas,

Encaminhamos os presentes autos, com o nosso parecer, conforme disposto Art. 110, §4º, inciso II, do RITC/MS, aprovado pela Resolução Normativa nº 76/2013.

Campo Grande, 30 de junho de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
AUDITORA – CONSELHEIRA SUBSTITUTA