PARECER PAR - GACS PSS - 9990/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/2162/2014
PROTOCOLO	:	1487609
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE CORGUINHO
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	DALTON DE SOUZA LIMA EOCLENIA DA CRUZ
CARGO DO JURISDICIONADO	:	PREFEITO MUNICIPAL À ÉPOCA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS. CONTAS IRREGULARES. NÃO ATENDIMENTO DOS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS NÃO PRESTADAS (ARTIGOS 37, 42 CAPUT, INC. II E IX, E 59, III, DA LO-TCE/MS). AUSÊNCIA DE CONTROLE INTERNO. DEPOSITO EM INSTUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL. AFRONTA AOS ARTIGOS 74, 31, 164 DA CF/88. MULTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Corguinho - MS, relativa ao exercício financeiro de 2013. 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 3ª Inspetoria de Controle Externo não constatou na instrução processual impropriedades e irregularidades**.** Dessa forma, a 3ª Inspetoria de Controle Externo, manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

> *(...) Face ao exposto no Item V - RELATÓRIO, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Corguinho, referente ao exercício financeiro de 2013, OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO, com ressalva à intempestividade na remessa. (ANA-3ICE-9784/2015 – fls. 154/161[1]).*

Em seguida a 3ª 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) Avaliação da responsabilidade fiscal;

2.2.3) Orçamento;

[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.

2.2.4) Execução orçamentária da receita e da despesa;

2.2.5) Demonstrações contábeis;

2.2.6) Das irregularidades apontadas;

2.2.7) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.8) 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 **não** estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B..

Na espécie, o Gestor deixou de apresentar os seguintes documentos:

a) Cadastro dos responsáveis (inclusive do contador e **controlador interno**), conforme subanexo I. (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 2 da INTCE nº 35/2011): Verificamos a ausência do nome do controlador interno no cadastro de responsáveis, restando prejudicado o item.

b) Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas. (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 3 da INTCE nº 35/2011): O que consta às fls. 12/15 é um relatório elaborado pelo gestor do fundo em grave **AFRONTA ao princípio da segregação de funções.** Ora, não é crível permitir que quem é gestor faça um parecer técnico declarando que foram cumpridas as determinações legais do trabalho que ele mesmo realizou. Sendo assim, tal documento não atende a IN/TCE/MS nº 35/2011;

c) Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno. (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 4 da INTCE nº 35/2011): 8 documento de fl. 17 não atende a IN/TCE/MS n. 35/2011. O pronunciamento expresso indelegável do gestor sobre **o parecer do controle interno**, COMO não há parecer do Controle Interno, logo não há parecer expresso sobre tal documento.

No contexto, portanto, incide as disposições dos artigos 37, 42, II, e 59, III, todos da Lei Complementar 160/2012 (LO-TCE/MS), com as seguintes redações:

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

Logo, nos termos da legislação *supra*, as contas devem ser consideradas como não prestadas. Acresça-se, ainda, que a falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações sujeita o jurisdicionado à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, senão vejamos:

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

Sendo assim, recomenda-se que o gestor do Fundo Municipal Investimentos Sociais também deva sujeitar-se à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS.

2.2.1.1) Do controle interno

Conforme já dissemos o documento de fls. 12/15, que deveria ser o Parecer Conclusivo do Controle Interno é na realidade um Relatório assinado pelo próprio gestor, trazendo aos autos fortes indícios de ausência de controle interno naquela municipalidade.

O próprio gestor atestar a regularidade de seus próprios atos de gestão é conduta incompatível com o princípio da segregação de funções. Para melhor esclarecer o princípio da segregação de funções trazemos à baila a Resolução n.º 05/2014 da ATRICON, na qual restou consolidada os princípios e fundamentos do Controle Interno dos Jurisdicionados. Cumpre lembrar que este TCE/MS é signatário e membro atuante daquela associação de classe. Vejamos o teor da Resolução n.º 05/2014:

> Princípios e fundamentos legais
> 10. Os princípios da Administração Pública constitucionais e legais que embasaram a elaboração dessas diretrizes são os aplicáveis à administração pública, em especial aos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, economicidade e do dever de prestação de contas.
>
> 11. Os princípios gerais de controle interno também observados na elaboração dessas diretrizes são os seguintes:
> a. relação custo/benefício;
> b. qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários;
> c. delegação de poderes;
> d. definição de responsabilidades;
> e**. segregação de funções**;
> f. instruções devidamente formalizadas;
> g. controles sobre as transações;
> h. aderência a diretrizes e normas legais.

A doutrina também é pacífica quanto à necessidade de o controle interno observar princípios do Controle Interno. Vejamos como se posicionou Domingos Poubel de Castro na obra "Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no

Setor Público:

> A preocupação com o controle interno está intimamente ligada a dois fatores básicos: responsabilidade do administrador e risco para o patrimônio da entidade. Responsabilidade e risco são os principais vetores da valorização do controle interno. Essa preocupação do administrador é compartilhada por profissionais do controle, **mais especificamente por aqueles que têm a responsabilidade de emitir certificado de auditoria, onde está em julgamento a avalição dos controles internos da entidade**.
>
> Baseados nesses fatores, as estruturas, normas e processos administrativos que envolvem toda e qualquer ação dentro de entidade devem atentar para os princípios básicos que são:
>
> - Fixação de responsabilidades: numa estrutura de controles internos **deve haver clara delimitação de responsabilidades** para evitar o comprometimento da eficiência;
> - Segregação de funções: a segregação de funções, conhecida como **Principio de Oposição de Interesse, consiste no fato de que, numa estrutura de controles internos, a pessoa que realiza uma operação não pode ser a mesma envolvida na função de registro**;
> - Ciclo de uma transação: **preconiza que uma só pessoa não deve realizar todas as fase de uma transação**, quer seja funcionário ou administrador;
>
> Domingos Poubel de Castro. Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público. 5ª ed. Editora Atlas. Página 362.

Ora, no caso em tela a pessoa que assinou o "Parecer do Controle Interno" foi a mesma que efetuou os atos de gestão, em clara e notória violação do princípio da segregação de funções.

O corpo instrutivo de outros Tribunais de Contas observa este princípio e ao detectar afronta ao princípio da segregação de funções, destaca tal fato, permitindo assim, uma análise ampla da situação do controle interno de seus jurisdicionados. É o caso do TCE/SC. Destacamos o seguinte trecho, extraído do Relatório Técnico n.º 3955 / 2006, exarado no processo nº PCP 06/00032949:

> "(...) B.3 - Contador do Município **desempenhando também a função de Controlador Geral**, **caracterizando ausência de segregação de funções e deficiência no controle interno**, em desacordo ao artigo 4º da Resolução nº TC 16/94 e aos artigos 60 e 61 da Lei Complementar n.º 202/2000, alterada pela Lei Complementar n.º 246/2003
> Analisando-se o Balanço Consolidado do Município de Treviso e os relatórios de controle interno referentes ao exercício de 2005, **constatou-se que o Sr. Luiz Antônio Domingos assina o Balanço, na qualidade de Contador, registrado no CRC/SC sob o n.º 19.178, e também os relatórios de controle interno, como Controlador Geral e responsável pelo Sistema de Controle Interno do Município, sendo que o ato de designação para este cargo ocorreu através do decreto nº 874/04 de 30/01/2004.**
> **Salienta-se que determinadas atribuições, exercidas por um mesmo servidor, denotam ausência de segregação de funções, como é no presente caso, pois quem está executando também está fiscalizando os registros contábeis, ou seja, os próprios atos.**
> Pelo exposto, verifica-se que não resta atendida a segregação de funções entre as atividades, bem como o disposto nos artigos 60 e 61 da Lei Complementar n.º 202/2000, alterada pela Lei Complementar n.º 246/2003, e artigo 4º da Resolução nº TC 16/94."
>
> **Fonte:**
> http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/RelatorioTecnico/2768731.HTM - acesso em 09/07/2015

E não só o corpo técnico daquele órgão tem se posicionado a cerca da importância observar o princípio da segregação de funções no Controle Interno, como também o Ministério Público de Contas. Vejamos um trecho do Parecer n.º MPTC/1.243/2009, exarado no processo ALC 07/00022074, TCE/SC:

> "(...)3.1.37 não há segregação entre as funções exercidas pelos membros da Comissão Permanente de Licitações e as atividades dos setores responsáveis pela Liquidação da Despesa, Tesouraria e Contabilidade (**finalidade: evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções concomitantes**), descumprindo o previsto no inciso XVI do art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93, no art. 16 da Constituição Estadual de 1989 e o caput no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme apontado no item 2.30 do presente Relatório."

E também os relatores daquela Corte de Contas tem se posicionado no sentido de reconhecer a importância da segregação de funções no controle interno. Vejamos um trecho da proposta de Voto da Conselheira Substituta Sabrina

Nunes Locken, exarada no processo PCP 08/00218914, acolhida pelo Tribunal Pleno do TCE/SC:

> II – PROPOSTA DE VOTO
> (...) Considerando mais o que dos autos consta, PROPONHO ao Egrégio Plenário a PROPOSTA DE VOTO que ora submeto a sua apreciação:
>
> TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no artigo 59, c/c 113 da Constituição Estadual, no artigo 1º da Lei Complementar nº 202/2000, decide:
>
> 1 - EMITE PARECER recomendando à Egrégia Câmara Municipal a APROVAÇÃO das Contas do Município de Águas Mornas, relativas ao exercício de 2007.
>
> 2. Recomendar à Prefeitura Municipal de Águas Mornas, com o envolvimento e responsabilização do órgão de controle interno, a adoção de providências para prevenir a ocorrência das faltas identificadas, abaixo relacionadas, **sob pena de futura sanção administrativa**, conforme prevê o art. 70 da Lei Complementar n. 202/2000:
> (...)
> 2.6 **Contador do Município desempenhando também a função de Controlador Geral, caracterizando ausência de segregação de funções e deficiência no controle interno**, em desacordo ao artigo 4º da Resolução N. TC 16/94 e aos artigos 60 e 61 da Lei Complementar n.º 202/2000, alterada pela Lei Complementar n.º 246/2003 (item A.8.3).
>
> 3. Dar ciência desta decisão, do Relatório e Voto da Relatora que a fundamentam, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Águas Mornas.
>
> Gabinete, em 08 de setembro de 2008.
> Auditora Sabrina Nunes Iocken
> Relatora

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, 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, assim como de eventual ocorrência da corrupção.

Ao deixar de instituir e manter em efetivo funcionamento o Controle interno o gestor violou os seguintes atos normativos:

- CF/88 – art. 31 e 74;
- CE/MS/89[2] – art. 24;
- LRF – art. 54, § único e art. 59;
- Lei nº 4.320/64 – art. 76 a 80;
- Resolução do CFC n.º 1.135/2008 e alterações posteriores – NBT ASP 16.8 – Controle Interno.

Neste sentido o art. 42, caput, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, considera infração toda violação a dispositivo constitucional, legal ou regulamentar que disciplina a prática de ato sujeito a controle externo. E como toda a infração, sujeita o infrator à sanção correspondente.

Diante dessa situação de flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade do ente que não instituiu o Controle Interno ou que o tendo instituído não o implementou e manteve em efetivo funcionamento é que deve o TCE/MS fazer uso de sua competência constitucional e fixar prazo para que o gestor faltoso adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei. Tal entendimento é adotado em diversos tribunais de contas. Vejamos como se posicionou o TCE/MG ao julgar o processo 641.059, no qual lavrou-se a seguinte ementa:

> Ementa: Prestação de Contas de gestor de Câmara Municipal – Recebimento a maior de remuneração pelo Presidente da Câmara – Contrariedade do art. 29, VI, da CR com a redação da EC n. 1 de 31.03.92 – Impõe-se a restituição ao erário – Restos a Pagar – Não considerado o apontamento do órgão técnico por se tratar do mesmo exercício da entrada em vigor da LRF (LC 101/2000) – Despesa com serviços de terceiros – Não alcance do exercício de 2000 pela LC N. 101/2000 – Prejudicada a análise do apontamento **Controle Interno –**

[2] Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul - 1989.

Não-apresentação do relatório – Inobservância de exigência constitucional (art. 74 da CR) e dos arts. 76 a 80 da Lei 4.320/64 e arts. 63 a 66 da LC 33/94 – Fixação de prazo para implantação do sistema de controle interno – Notificação ao atual gestor – Irregularidade das contas.

Fonte: http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivoTRE/134955 - acesso em 01/07/2015

Sendo assim, visando dar efetividade às decisões deste TCE/MS esta auditoria opina, com fulcro nos artigos 71, IX[3] da CF/88, 77, IX[4] da CE/MS/89 e art. 21, VIII[5] da LO/TCE/MS, pela fixação de um prazo razoável para que o gestor institua e mantenha em efetivo funcionamento o Sistema de Controle Interno, sob pena de, vencido o prazo fixado, multa e irregularidade das contas. A fixação de prazo ao exato cumprimento da lei deve ser objeto de acompanhamento (art. 31 da LO/TCE/MS). Ao instituir o controle interno e prover os respectivos cargos, deve o jurisdicionado atentar que, devido à independência e soberania necessárias ao exercício da função, os cargos relativos ao controle interno devem ser de provimento efetivo, conforme entendimento[6] dominante no âmbito dos Tribunais de Contas Brasileiros.

[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 Assembléia 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;

[5] Art. 21. Ao Tribunal compete à 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;

[6] Vide PC 017/2012 – TCE/ES e Consulta 731.123 do TCE/MG

2.2.2) Da avaliação da responsabilidade fiscal.

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

Fundamento	Exigências	Situação
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Irregular (fls. 72/80): Depósito no Sicredi (fl. 80).
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (fls. 21/24).

Dispõe o art. 164[7], § 3º, da Constituição Federal de 1988 que as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, **em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei**.

A matéria em debate foi sedimentada no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), senão vejamos:

> *"são instituições financeiras oficiais o* ***Banco do Brasil S.A. (que é uma sociedade de economia mista), a Caixa Econômica Federal (que é uma empresa pública), ou "(...) outra instituição de caráter regional com as características dessas duas anteriores, como, verbi gratia, instituição financeira estadual."*** *(TCU, Acórdão 1967/2006 – Plenário número interno do documento AC-1967-43/06-P. consulta/715524 – IV/VN/F/SO/MG/s.f)"*

[7] Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.
(...)
§ 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.

Acresça-se que, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.661-5 (D.J. 23/08/2002), o Supremo Tribunal Federal, guardião e intérprete maior da Constituição da República, pronunciou-se nos seguintes termos:

> *"A norma constitucional inscrita no art. 164, 3° da Carta Política projetou-se no art. 43, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal constitucional referida, estabelece que 'As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o §3° do art. 164 da Constituição'.*
> *Essa regra legal, bem por isso, mereceu, daqueles que estão a examinar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a observação de que 'o caput do artigo reitera norma constitucional, vale dizer, os saldos financeiros da Administração direta, autarquias, fundações (...) serão depositados em instituições financeiras oficiais', assim consideradas aquelas controladas 'pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados' (FLÁVIO C. TOLEDO JR. e SÉRGIO CIQUERA ROSSI, "Lei de Responsabilidade Fiscal", p 199/200, 2001, Editora NDJ)."*

No mesmo rumo, o assunto foi objeto de consulta perante os Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cujas conclusões foram as seguintes:

> *"são bancos oficiais o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal e qualquer outra instituição financeira que possua as mesmas características das anteriores e integre a administração pública, inclusive em âmbito estadual" (TCE/MG, consulta nº: 715524)*
> *"O Município deve depositar suas disponibilidades de caixa em instituição financeira oficial (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), sendo livre a escolha por instituição federal, estadual ou municipal." (TCE/ES, consulta n° 2735/2005)*

No caso, as disponibilidades de caixa não foram depositadas em instituições financeiras oficiais, pois os depósitos foram efetivados no Banco Cooperativo Sicredi S.A, conforme á fl. 70, conforme segue:

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	CONTA BANCÁRIA	SALDO BANCÁRIO – R$
- Cooperativo Sicredi S.A	45010-3	563,61

Assim, a conduta do gestor público violou o comando do art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988 e, concomitantemente, incorreu na infração prevista no art. 42, "caput" e inciso IX da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).

Ademais, extrai-se dos autos que foi acostado o documento comprobatório da publicação dos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstrativo de Variações Patrimoniais.

É importante esclarecer que a transparência das contas públicas não é apenas publicar as Demonstrações Contábeis, mas sim, dar ampla divulgação em todos meios, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. É o que determina a LRF em seu art. 48, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131/2.009:

> Art. 48. São **instrumentos de transparência da gestão fiscal**[8], **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).**

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

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 (a totalidade destas contas de gestão), ao parecer prévio emitido pelos Tribunais de contas e ao RGF e RREO. Já o art. 48, parágrafo único, inciso II prevê a obrigatoriedade de disponibilizar, via internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária da receita e da despesa.

Destaco ainda que a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 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 ao site da Prefeitura de Corguinho (http://www.prefeituracorguinho.ms.gov.br/– Acesso em 12/08/2015):



Constamos que a Prefeitura cumpre alguns requisitos relativos à transparência ativa, quais sejam: divulga em seu site da transparência a execução da despesa, os procedimentos licitatórios. Contudo, no que tange aos procedimentos licitatórios encerrados não é possível verificar quem foi o licitante vencedor e demais informações. Além disso, o link "gestão de contratos" encontra-se em branco, não contendo qualquer registro relativo aos contratos do órgão. No link relativo às contas públicas, não consta a publicação dos demonstrativos contábeis, dos instrumentos de planejamento e dos relatórios da LRF (RREO & RGF) afrontando, assim, o art. 48, caput da LRF e a Resolução CFC n.º 1.133/2008 – item 11 – letra d.

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, não divulgando, em meios de acesso público, todos os Balanços, os Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e Orçamentos.

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[9], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[10], 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.

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

[9]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;

[10]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;

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 informações ao cidadão; da remessa intempestiva e incompleta de módulos do Sistema SAGRES e da não comprovação de realização de audiências públicas para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados como o artigo 75, da Constituição Federal,

Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 04 de dezembro de 2014, EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Afogados da Ingazeira a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. José Coimbra Patriota Filho, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e no artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual no 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, **que o Prefeito do Município de Afogados da Ingazeira, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:**

a) Fortalecer o sistema de registro contábil, adotando práticas que assegurem a correta evidenciação da situação financeira, patrimonial e orçamentária do Município;

> b) Implantar o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – PGIRS, adotar os critérios exigidos para a habilitação do ICMS socioambiental e adotar medidas para que os resíduos sólidos do município tenham destinação adequada;
> **c) Implantar um sistema de informações municipais ao público que atenda às exigências estabelecidas no artigo 48 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como àquelas estabelecidas no § 1º do artigo 8º da LAI;**
> **d) Promover, através da divulgação de informações em site eletrônico oficial da internet, a adequada transparência da gestão fiscal, conforme artigo 48 da LRF, bem como as informações relacionadas à Lei Federal nº 12.527/2011**
> Recife, 16 de dezembro de 2014.
> Conselheira Teresa Duere – Presidente da Segunda Câmara e Relatora
> Conselheiro Marcos Loreto
> Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior
> Presente: Dr. Ricardo Alexandre de Almeida Santos – Procurador

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

Destacamos ainda o art. 21, inciso VII 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, reafirmamos nossa opinião pela fixação de um prazo razoável para que os gestores deem cumprimento ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso a Informação e a Resolução CFC n.º 1.133/2008 e passem a divulgar no site da transparência:

- Os Demonstrativos Contábeis do Fundo – Resolução CFC n.º 1.133/2008 – item 11 – letra d;

- O PPA, LDO & LOA – LRF, art. 48, caput;
- Os procedimentos licitatórios encerrados – LAI – art. 8º, inciso IV;
- Os contratos celebrados – LAI – art. 8º, inciso IV.

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) Do Orçamento.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, a lei orçamentaria 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.

Em consulta a Lei Municipal nº 716/2012 – LOA, que estima a receita e fixa a despesa para o município de Corguinho/MS no exercício financeiro de 2013, que nada menciona em especifico a receita e despesa, ou seja, não houve previsão para o fundo dentro da Lei Orçamentária Anual.

Entretanto, podemos verificar no Orçamento Programa (TC/3721/2013) do exercício, Anexo IX (Quadro Demonstrativo das Despesas por Órgão e por Funções – fls. 155/160), que existe de despesa, previsto para o FMIS de Corguinho, o valor de R$ 143.000,00:

05.001	FUNDO MUN. DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CORGUINHO	0,00	0,00	1.215.550,00	0,00	0,00
05.002	FUNDO MUN. DE INVESTIMENTO SOCIAL DE CORGUINHO	0,00	0,00	143.000,00	0,00	0,00
05.003	FUNDO MUN. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOL.	0,00	0,00	123.200,00	0,00	0,00
06.001	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CORGUINHO	0,00	0,00	0,00	0,00	4.297.000,00

Quanto aos créditos adicionais, no exercício, foram abertos créditos suplementares no valor de R$ 48.620,00 e foram anulados créditos no montante de R$

53.620,00 dessa forma, reduzindo a despesa orçamentaria do exercício para R$ 138.000,00, conforme cópia dos decretos (fls. 127 e 132/153).

2.2.4) 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 - fls. 49) o qual evidencia receita orçada de R$ 143.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 79.112,46.

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 – fl. 50) o qual demonstra despesa autorizada de R$ 138.000,00 e empenhada na ordem de R$ 64.684,94.

2.2.5) Demonstrações contábeis.

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei 4.320/1964.

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fl. 26;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 28;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fl. 30;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 33.

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

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	Quadro 1
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada	79.112,46
2 - Despesa Empenhada	64.684,94
3 - Superávit (Déficit) Orçamentário = (1 - 2)	**14.427,52**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fl. 26.

RESULTADO FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	1.394,99
2 - Receita Orçamentária	79.112,46
3 - Receita Extraorçamentária	65.383,04
4 – Soma	**145.890,49**
5 - Despesa Orçamentária	64.684,94
6 - Despesa Extraorçamentária	40.188,60
7 – Soma	**104.873,54**
8 – Disponibilidade Financeira do Exercício Seguinte= (4 – 7)	**41.016,95**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 28.

RESULTADO PATRIMONIAL	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas	79.122,46
2 - Variações Passivas	64.684,94
3 - Superávit (Déficit) Patrimonial (1-2)	**14.437,52**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 33.

Quadro 4 RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior	203.283,99
2 - Superávit (Déficit) Patrimonial do Exercício	14.437,52
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício	**217.721,51**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 67, 30 e 33.

2.2.6) Das Irregularidades apontadas.

Constatamos no item 2.2.1.1 a ausência de Controle Interno, uma vez que o Parecer do Controle Interno fora assinado pelo próprio gestor (vide fls. 12/15) em grave afronta ao princípio da segregação de funções.

Na sequência, o item **2.2.2** - **Avaliação da responsabilidade fiscal,** restou comprovado que as disponibilidades de caixa não foram depositadas em instituições financeiras oficiais, pois os depósitos foram efetivados no Banco Cooperativo Sicredi S.A(fl. 80). Assim, a conduta do gestor público violou o comando do art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988 e, concomitantemente, incorreu na infração prevista no art. 42, "caput" e inciso IX da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).

Além disso, constatamos a conduta de falta de transparência nas contas públicas, por não publicar o demonstrativo contábil conforme normatização do Conselho Federal de Contabilidade e art. 48 da LRF. Contudo, entendemos que, neste caso específico, antes de punir o gestor, compete a este Tribunal assinar prazo para que o gestor cumpra a lei.

2.2.7) Avaliação de legitimidade e economicidade.

Não constam dos autos elementos suficientes para analisarmos a legitimidade e economicidade dos atos de gestão praticados pelos gestores. Sendo assim, ressalvamos quaisquer ações futuras deste TCE com o objetivo de avaliar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão praticados pelos gestores.

2.2.8) 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; 37, 42, caput e inciso II, IX; 59, III, todos da LCE nº 160/2012, esta Auditoria opina pela **IRREGULARIDADE** das Contas Anuais de Gestão do Fundo Municipal Investimentos Sociais de Corguinho - MS, referente ao exercício de 2013, de responsabilidade do Prefeito Municipal à época, Sr. Dalton de Souza Lima e da Secretária de Municipal de Ação Social, Eoclenia Cruz **opinando ainda**:

a) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 42 caput da LO/TCE-MS, pela infração dos dispositivos constitucionais (arts. 31 e 74 c/c 24 da CE), legais (LRF) e regulamentares (Resoluções do CFC) que determinam a obrigatoriedade de instituir e manter,

em pleno funcionamento, o controle interno conforme item **2.2.1.1** deste parecer;

b) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 42 caput, pela infração do dispositivo constitucional (art. 164, §3 da CF/88) por depositar suas disponibilidades financeiras em bancos não oficiais – item 2.2.2 deste parecer;

c) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 42, II e 46 da LO-TCE/MS pela omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido, conforme item **2.2.1** deste parecer – em face de a remessa dos documentos listados no item 2.2.1 não atenderem ao prescrito na IN/TCE/MS n.º 35/2011;

d) Pela **fixação prazo** para que o gestores deem cumprimento ao art. 48 da LRF 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 **2.2.2** deste parecer;

e) Pela **fixação de prazo,** para que o gestores instituam o controle interno, sob pena de multa, com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme item **2.2.1.1** deste parecer;

f) Pela **recomendação** ao gestor ou a quem o houver sucedido para que no próximo exercício se atente ao envio do parecer técnico conclusivo da unidade de Controle Interno sobre as

contas do Fundo, conforme o disposto no item **2.2.1.1** deste parecer;

É o parecer.

Campo Grande, 29 de setembro de 2015.

PATRICIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

FSO

PROCESSO TC/MS	:	TC/2162/2014
PROTOCOLO	:	1487609
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE CORGUINHO
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	DALTON DE SOUZA LIMA EOCLENIA DA CRUZ
CARGO DO JURISDICIONADO	:	PREFEITO MUNICIPAL À ÉPOCA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	JERSON DOMINGOS

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, 29 de setembro de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

CONSELHEIRA SUBSTITUTA