PARECER PAR - GACS CLO - 15189/2016

PROCESSO TC/MS	**: TC/4658/2016**
PROTOCOLO	**: 1677468**
UNIDADE JURISDICIONADA	**: FUNDO MUNICIPAL PARA INVESTIMENTOS SOCIAIS DE CORUMBÁ**
JURISDICIONADO/INTERESSADO	**: MARCIO APARECIDO CAVASANA DA SILVA**
TIPO DE PROCESSO	**: CONTAS DE GESTÃO DE 2015**
RELATORA	**: MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO. CUMPRIMENTO DO ART. 14, I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL). CONTAS REGULARES COM RESSALVA (ARTIGO 59, II DA LCE Nº 160/2012). AVERIGUAÇÃO EM INSPEÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Corumbá/MS, relativa ao exercício financeiro de 2015. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Em sua análise (ANA 11646/2016 – peça nº 28), a 6ª Inspetoria de Controle Externo manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão nos seguintes termos:

> Em face do exposto, somos de opinião que a Presente Prestação de Contas do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Corumbá/MS, relativo ao exercício financeiro de 2015, sob a responsabilidade do Sr. Marcio Aparecido Cavassa da Silva – Presidente à época se **encontra em condições satisfatórias a aprovação** por esta Corte de Contas.

É o relatório. Passo a Opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da tempestividade da apresentação das contas.

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

2.2. Dos critérios utilizados para o exame das contas anuais do fundo.

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

2.2.1) Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;
2.2.2) Remessa obrigatória de dados e documentos;
2.2.3) Avaliação da responsabilidade fiscal;
2.2.4) Orçamento;
2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa;
2.2.6) Demonstrações contábeis;
2.2.7) Irregularidades
2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade;
2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) Da manifestação da Inspetoria de Controle Externo.

Após a análise da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de ratificar, em parte, a conclusão

ora defendida, cujos fundamentos serão traçados no desenvolver deste parecer.

2.2.2) Da remessa obrigatória de dados e documentos.

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

Ressalte-se que, muito embora não seja regularmente exigido pela Instrução Normativa TCE nº 35/2011, como documento de instrução obrigatória nas prestações de contas de gestão de autarquias, fundações e fundos municipais, a manifestação do "comitê[1]", no caso específico dos fundos de investimentos sociais, a respeito da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do fundo municipal, mostra-se como elemento de controle social de elevada importância, a ser considerado no julgamento a ser realizado por este Tribunal, tal como é o caso dos pareceres emitidos pelos conselhos municipais.

O Comitê do Fundo de Investimentos Sociais é responsável pelo Controle Social no âmbito da análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos desses fundos. O controle social nesta área foi instituído pela Lei Estadual nº 2.105, de 31 de maio de 2000, a qual instituiu o Fundo de Investimentos Sociais e deu outras providências:

> Art. 3º Mediante regulamento será instituído um comitê para **avaliar programas de investimentos sociais** de interesse público, bem como para receber as prestações de contas **e avaliar seus resultados**[2].
>
> (...)

[1] Lei Estadual nº 2.105/200, Art. 9º, § 2º
[2] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.

> Art. 9º. Do total dos recursos arrecadados na forma do inciso I do artigo 4º desta Lei, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados aos Municípios, conforme percentual correspondente ao índice de participação destes na Receita do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.
>
> § 1º **Os Municípios deverão criar Fundos Municipais para investimento social, vinculados ao Executivo Municipal, os quais serão fiscalizados por um comitê composto por 6 (seis) membros, sendo 3 (três) indicados pelo Poder Público Municipal e 3 (três) pela Sociedade Civil Organizada.**
>
> **§ 2º Ao comitê de que trata o parágrafo anterior caberá a análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do Fundo Municipal.**

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

Constata-se que a Lei Municipal nº 1647/2000[3], do Município de Corumbá instituiu o Fundo Municipal de Investimentos Sociais com a finalidade de gerir os recursos financeiros de que trata o art. 9º da Lei Estadual nº 2.105/2000, ao mesmo momento que dispôs sobre o Comitê de fiscalização. Vejamos:

> "Art. 8º Fica instituído um comitê para avaliar programas de investimentos sociais, bem como, para receber as prestações de contas e avaliar seus resultados."

A fiscalização exercida pelo Comitê[4] 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,

[3] http://www.resultonline1.net/sglweb2655ms/arquivos_upload/Lei%201647-2000.pdf. Consultado em 01/12/2016
[4] Composto de forma paritária, Lei Estadual nº 2.105/2000, art. 9º, §1 e Lei do Município de Corumbá nº 1647/2000, art. 8º.

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.

Destaca-se a seguir os atributos da informação contábil que consideramos serem os mais relevantes e aplicáveis às prestações de contas relacionadas, 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.

A informação contábil, quando sujeita ao controle social, traz consigo maior confiabilidade, imparcialidade e objetividade uma vez que as despesas realizadas via Fundo Municipal de Investimentos Sociais são acompanhadas e fiscalizadas pelos Comitês conforme Lei Estadual nº 2.105/2000 e Lei Municipal nº 839/2000.

Desta forma, entende-se que é dever do TCE/MS averiguar, inclusive, a atuação desse Comitê que fiscaliza o Fundo de Investimentos Sociais, nesse caso

de Corumbá, quanto ao cumprimento das diretrizes previstas na Lei Estadual nº 2.105/2000, no que tange aos aspectos relacionados à estrutura, nomeação de seus membros, análise das prestações de contas e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo.

No caso destas contas anuais de gestão, verificou-se nos autos do processo que não houve a remessa de documento (parecer, ata) demonstrando a atuação do Comitê Municipal de Acompanhamento do Investimento Social – FIS, não sendo, portanto, possível averiguar o cumprimento das disposições legais dispostas nos termos dos parágrafos 1º e 2º, do artigo 9º da Lei Estadual nº 2.105/2000.

A ausência da manifestação do comitê nos autos do processo dificulta a avaliação do cumprimento das legislações citadas, uma vez que a análise do TCE/MS é efetuada primordialmente com base nos dados dos Demonstrativos Contábeis do Município, carecendo da chancela do controle social para certificar o efetivo cumprimento do mandamento constitucional (art. 204, inc. II) nos termos da regulamentação trazida pelas leis supracitadas, **ficando, portanto, prejudicado o exame aprofundado a respeito da matéria.**

Assim, esta Auditoria, face a relevante importância do "comitê" no processo de prestação de contas dos recursos destinados aos investimentos sociais, na esfera municipal, é de entendimento que a atuação do comitê é passível de averiguação "in loco", na ocasião de inspeção a ser realizada por esta Corte de Contas, visando, essencialmente, avaliar o cumprimento da Lei Estadual nº 2.105/2000, em vista do que segue:

a- A avaliação dos programas de investimentos sociais de interesse público (art. 3º);

b- A avaliação dos resultados da prestação de contas (art. 3º);

c- A análise da prestação de contas dos investimentos financiados com recursos do Fundo Municipal (§ 2º, art. 9º).

Caso não haja possibilidade para que o Tribunal de Contas apure, por meio do procedimento de inspeção, em que condições o Comitê do Fundo de Investimentos Sociais de Corumbá vem atuando naquela municipalidade, é possível encaminhar cópia dos autos do processo ao Ministério Público Estadual para que o mesmo proceda às investigações que julgar necessárias, se assim entender cabível.

2.2.3) Da avaliação da responsabilidade fiscal.

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

Fundamento	Exigências	Situação
Lei Estadual nº 2.105/2000 (art. 2º, § 1º)	Pagamento de despesas com pessoal, pelos Municípios, na área da saúde e da assistência social, ou destinados à contra-partida em convênios e contra-tos.	Regular[5] (peça 17)
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Institui-ções Oficiais.	Regular (peça nº 24)
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (peça nº 05)

[5] No caso não houve despesas com pessoal.

2.2.4) Do orçamento.

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

No caso, a Lei Municipal nº 2.465 de 29 de dezembro de 2014, autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 2.736.000,00, conforme análise ANA - 6ICE - 11646/2016, peça nº 28.

Quanto aos créditos adicionais[6] no exercício, foram abertos créditos suplementares que alteraram o orçamento do Fundo para R$ 5.955.001,30, como bem informou a competente ICE, estando de acordo com os decretos constantes dos autos do processo (peça nº 27) e autorização legislativa.

Portanto, atendidas as determinações expostas no artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa.

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), peça nº 16, o qual evidencia receita orçada de R$ 2.736.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 3.433.029,34.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei

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

Federal nº 4.320/1964, 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), peça nº 17, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 5.955.001,30 e empenhada na ordem de R$ 3.587.601,72.

2.2.6) Demonstrações contábeis.

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei nº 4.320/1964 e no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – 6ª edição, aprovado pela Portaria STN n. 700/2014.

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 06;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 07;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 08;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 09.

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

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	**Quadro 1**
RECEITAS	**R$**
1. Receitas Orçamentárias	3.433.029,34
2. Despesas Orçamentárias	3.587.601,72
3. Déficit	**154.572,38**

Fonte: Anexo 12 - Balanço Orçamentário, peça nº 06.

BALANÇO FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Receita Orçamentária	**3.433.029,34**
1.1. Ordinária	0,00
1.2. Vinculada	3.433.029,34
2. (-) Deduções da Receita Orçamentária	0,00
3. Transferências Financeiras Recebidas	**2.036,35**
4. Recebimentos Extraorçamentários	**1.122.940,34**
5. Saldo em Espécie do Exercício Anterior	**3.163.205,13**
6. Total = (1 + 3 + 4 + 5)	**7.721.211,16**
7. Despesa Orçamentária	**3.587.601,72**
7.1. Ordinária	0,00
7.2. Vinculada	0,00
8. Transferências Financeiras Concedidas	**0,00**
9. Pagamentos Extraorçamentários	**962.481,87**
10. Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte = (6 – 7– 8 – 9)	**3.171.127,57**
11. Total = (7 + 8 + 9 + 10)	**7.721.211,16**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 07 – fls. 47-50.

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Patrimoniais Aumentativas.	3.435.065,69
2 - Variações Patrimoniais Diminutivas.	2.243.244,20
3 - Resultado Patrimonial do Período**. (1-2)**	**1.191.821,49**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 09.

ANEXO 14 - BALANÇO PATRIMONIAL (APURAÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO)	Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1- Resultados Exercícios anteriores	3.163.205,13
2- Resultado do Exercício	1.191.821,49
3 **–** Ajustes de Exercícios Anteriores	0,00
4 - Total do Patrimônio Líquido	**4.355.026,62**
Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício, peça nº 08.

Verifica-se que o Balanço Patrimonial autuado nesta prestação de contas, à peça nº 08, embora tenha evidenciado de forma regular o valor do Patrimônio Liquido do exercício na monta de R$ 4.355.026,62, apresentou em seu conteúdo registros contábeis que destoam da normatização legal que regulamenta a elaboração da presente peça contábil, em razão do segue:

O Patrimônio Líquido do exercício anterior, apurado na prestação de contas anuais de 2014, consignou-se em R$ 3.163.205,13, como se vê no Balanço Patrimonial/2015, à peça nº 08. Contudo, tal valor ao ser transportado para a demonstração do Patrimônio Líquido das contas ora em exame, foi desmembrado em dois registros contábeis distintos, passando a ser considerado como *"Patrimônio Social e Capital Social"*, no valor de R$ 1.192.877,33, e como "*Superávits ou Déficits de Exercícios Anteriores"*, na monta de R$ 1.970.327,80.

Constata-se que tais lançamentos contábeis não são compatíveis com metodologia a ser empregada na "Elaboração do Balanço Patrimonial", regulamentada pelo "Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Publico - 6ª Edição, aprovado pela Portaria STN nº 700/2014, haja vista que o valor de R$ 3.163.205,13, inerente ao Patrimônio Líquido do exercício de 2014, deveria ter sido recepcionado integralmente, na apuração do Patrimônio Líquido do exercício financeiro de 2015, como "Resultados Acumulados", na conta específica de "*Superávits ou Déficits de Exercícios Anteriores"*[7].

Todavia, considerando que não houve empecilho para verificação do resultado patrimonial do exercício financeiro em exame, no valor de R$ 4.355.026,62, esta Auditoria ressalva o presente fato, sendo, entretanto, necessária a adoção de medidas para adequação ao formato do demonstrativo preconizado pelos dispositivos legais já citados[8].

[7]Conforme estrutura do PCASP:https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/21643/PCASP_dezembro2013.pdf/3887f983-f615-4279-888f-8e5a5e328bff.

2.2.7) Irregularidade.

Constatou-se nos autos do processo a seguinte irregularidade:

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

2.2.8) Avaliação de legitimidade e economicidade.

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

2.2.9) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

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

3. CONCLUSÃO

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

3.1) Pela **regularidade das contas, com ressalva**, tendo em vista o disposto no art. 59, II, da LCE n. 160/2012, considerando o exposto nos subitens 2.2.6 e 2.2.7;

3.2) Pela recomendação ao Gestor para que adote as medidas necessárias para a completa adequação da elaboração dos demonstrativos contábeis, frente às normas contábeis atualmente vigentes, neste caso especifico o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovado pela Portaria STN nº 700/2014 - 6ª Edição, conforme subitem 2.2.6 deste Parecer.

3.3) Pela averiguação, em de procedimento de Inspeção a ser realizada no município de Bonito (Art. 29 – LO-TCEMS), da atuação do Comitê de Fiscalização do Fundo de Investimentos Sociais naquela municipalidade. Alternativamente, pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual a quem compete defender os interesses sociais indisponíveis (Art. 127 da Constituição Federal de 1988), conforme subitem 2.2.2 deste Parecer.

É o parecer.

Ao Ministério Público de Contas.

Campo Grande/MS, 1 de dezembro de 2016.

CELIO LIMA DE OLIVEIRA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO