PARECER PAR - GACS PSS - 10187/2015

PARECER	:	**PAR - GACS PSS - 10187/2015**
PROCESSO TC/MS	:	**TC/5310/2014**
PROTOCOLO	:	**1413700**
ÓRGÃO	:	**FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE BANDEIRANTES**
INTERESSADOS	:	**MARCIO FAUSTINO DE QUEIROZ** **FLAVIO ADREANO GOMES**
CARGO DOS RESPONSÁVEIS		**PREFEITO MUNICIPAL** **EX PREFEITO**
TIPO DO PROCESSO	:	**CONTAS ANUAIS DE GESTÃO**
RELATOR	:	**JERSON DOMINGOS**

EMENTA: FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. IRREGULAR. SONEGAÇÃO DE DOCUMENTOS SOLICITADOS AUSÊNCIA DO CONTROLE INTERNO. AUSÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL. FALTA DE TRANSPARÊNCIA. ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS DE MODO IRREGULAR. INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. MULTA.

I. Irregularidade da prestação, pela falta de observância do art. 42, incisos II, IV, V, VIII da Lei Complementar 160/12. (LO/TCE/MS);

II. Controle Interno não instituído pelo poder executivo municipal. Afronta aos artigos 74 e 31 da CF/88 e 24 da CE/89. Fixação de prazo para cumprimento da lei. Acompanhamento;

III. A ausência de Parecer do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente está sujeita a verificação das causas. TCE ou MPE;

IV. O saldo patrimonial – Passivo Real Descoberto registrado no Anexo nº 14 da Lei nº 4320/64, diverge do saldo encontrado pela Inspetoria e pela Auditoria;

V. Constatada a violação ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso a Informação deve o TCE/MS fixar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei, sob pena da aplicação de multa

pela falta de transparência prevista (art. 42, V da LO-TCE/MS);
VI. Não publicação das Demonstrações Contábeis, conduta infracional tipificada no art. 42, inciso V da LO_TCE/MS.
VII. Infração à norma legal – remessa intempestiva de documentos – art. 46 da LO-TCEMS. Multa.

1. RELATÓRIO

Trata o presente processo das contas anuais de gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Município de Bandeirantes, relativas ao exercício de 2012. 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 (LO/TCE/MS).

Em análise preliminar (ANP-3ICE-4636/2013, fls.48/54) a 3ª Inspetoria de Controle Externo (3ª ICE) constatou o não envio de peças obrigatórias. Os responsáveis devidamente intimados (INT-2472/2013, fl.55 e INT-2473/2013, fl.56) deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação.

Foi solicitado o pedido de vistas com carga (fls.69/70), no entanto não foi apresentado, por parte dos procurados legalmente constituídos, qualquer documento que sanasse as irregularidades apontadas. Em face do não comparecimento aos autos foi declarada a revelia (DSP-G.JD-6249/2015, fl. 73).

A 3ª ICE manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão (ANA-3ICE-15092/2015, fls.74/79), nos seguintes termos:

> Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de Bandeirantes/MS, referente ao exercício financeiro de 2012, NÃO OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO, ressalvando a ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas.

É o breve relatório. Passo a Opinar

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da remessa obrigatória de informações, dados e documentos.

No que se refere à remessa obrigatória de informações, dados e documentos (IN/TCMS n. 35/2011), temos que a ausência da documentação listada pela equipe técnica, as quais foram formalmente requisitadas (INT- 2472/2013, fl. 55 e INT-2473/2013, fl. 56), caracteriza infração à norma legal (Art. 42, inc. II e IV da LO-TCE/MS). Destacamos a seguir os documentos e esclarecimentos que, mesmo após requisição formal **não** foram enviados pelo gestor:

- **B.20** Inventário Analítico de Bens Móveis e Imóveis (papel ou mídia), juntamente com o 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.

Além disso, constatamos que a presente prestação de contas não foi instruída com os documentos exigidos no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B. Tais documentos não constou no rol de documentos falantes das intimações, entretanto faz parte do rol de documentos obrigatórios previstos pela IN/TCMS n. 35/2011. Qual seja:

- **B.3** Parecer técnico emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;

- **B.4** Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre o parecer do controle interno;
- **B.6** Documento comprobatório da publicação dos balanços;
- **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;

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.

Sendo assim, desde já, ficam os ordenadores, sujeitos 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 aos Termos de Intimação de fls. 55/56**.
- art. 46 – pela falta de remessa tempestiva dos documentos que deveriam compor a presente prestação de contas.

Destacamos, por oportuno, que o § único do art. 44[1] da LO-TCE/MS

[1] 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.

prevê a possibilidade de cumular a multa por remessa intempestiva, com a multa decorrente de outras infrações apuradas pelo TCE/MS.

2.2 Da ausência do parecer do controle interno.

Conforme já dissemos anteriormente, um dos documentos faltantes é a ausência de parecer do Controle Interno. A ausência de tal documento ocorre em duas possibilidades: a primeira, o controle interno não fora instituído pelo gestor (não criado por lei); a segunda, embora criado por lei o gestor não implementou o controle interno, deixando de cumprir o mandamento constitucional e a legislação infraconstitucional (lei 4.320/64, LRF e atos normativos do Conselho Federal de Contabilidade).

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 n.º 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 de 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

[2] Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul - 1989

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 – 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).

[3] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

[4] Art. 77. O controle externo a cargo da Assembleia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
(...)
IX - se verificada a ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

[5] 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;

2.3 Da ausência do controle social.

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) são responsáveis pelo Controle Social no âmbito da formulação, monitoramento e avaliação das políticas de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O controle social nesta área foi instituído pela Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990, a qual dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA, arts. 88, incisos. II e IV e 260, *in verbis*:

> Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:
> (...)
> II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
> (...)
> IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; (grifo nosso)
>
> Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites: (Redação dada pela Lei n. 12.594, de 2012)
> I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e (Redação dada pela Lei n. 12.594, de 2012)
> II - 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no art. 22 da Lei n· 9.532, de 10 de dezembro de 1997. (Redação dada pela Lei n. 12.594, de 2012)
> (...)
> § 2º Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal. (grifo nosso)

O papel fundamental do Conselho de Direitos é o de deliberar e controlar as ações, sendo uma instância pública de participação democrática (arts. 204, inciso II e 227, §7 da C.F. e art. 88, inciso II do ECA). Dessa forma, para incorporar de forma explícita as atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente a fiscalização, cabe citar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) n. 137/2010, a qual dispõe sobre a criação e o funcionamento do fundo nacional e dos municipais e estaduais dos direitos da criança e do adolescente:

> Art. 9º Cabe ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo das demais atribuições:
> (...)
> III - elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;
> IV - elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação;
> V - elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação e obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;
> (...)
> VII - monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual do fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo de outras formas, garantindo a devida publicização dessas informações, em sintonia com o disposto em legislação específica;
> VIII - monitorar e fiscalizar os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelos próprios Conselhos, bem como solicitar aos responsáveis, a qualquer tempo, as informações necessárias ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
> IX - desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo; e

> X - mobilizar a sociedade para participar no processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Grifo nosso)
>
> **Art. 22. Os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente utilizados para o financiamento, total ou parcial, de projetos desenvolvidos por entidades governamentais ou não governamentais devem estar sujeitos à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e aos Conselhos de Direitos, bem como ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Parágrafo único. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, diante de indícios de irregularidades, ilegalidades ou improbidades em relação ao Fundo ou suas dotações nas leis orçamentárias, dos quais tenha ciência, deve apresentar representação junto ao Ministério Público para as medidas cabíveis**.(Grifo nosso)

As atribuições acima listadas demonstram a importância do controle social. A fiscalização exercida pelo CMDCA (composto de forma paritária, Lei n. 8069/90, art. 88, inciso II) 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 aos direitos da criança e do adolescente (art. 204, inciso II da C.F. e art. 9º da Resolução n. 137/2010 do CONANDA), 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 CMDCA conforme Resolução do CONANDA n. 137/2010, arts. 9º e 22.

Desta forma, entendemos que é dever do TCE/MS fiscalizar, inclusive, se o CMDCA cumpre as diretrizes previstas na Resolução n. 137/2010 do CONANDA, ou seja, se o CMDCA possui estrutura, regimento interno, se as reuniões são mensais, se há a monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A ausência do parecer do CMDCA viola a diretriz constitucional fixada no art. 204, inciso II da CF. Destacamos ainda que a análise da presente prestação de contas é efetuada exclusivamente com base nos documentos apresentados.

Sem o parecer do CMDCA fica difícil sustentar o cumprimento do disposto no art. 204, inciso II 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. 8069/1990.

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, inciso II da LO-TCE/MS e art. 46 da referida lei):

> 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. 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.

Sugerimos a instauração do procedimento de inspeção com o objetivo de apurar em que condições o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente 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. 22 da Resolução do CONANDA n. 137/2010 e o art. 260, § 4º da LC n. 8069/2013.

2.4 Da avaliação da responsabilidade fiscal.

A Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Constituição Federal de 1988 elencaram as seguintes exigências:

Fundamento	Exigências	Situação
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Regular (fls. 44/46);
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Irregular, **não publicou os balanços e cumpre parcialmente os preceitos relativos à transparência.**

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

Assim, a não publicação das Demonstrações Contábeis do Fundo violou o comando do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e, do art. 48, *caput*, da Lei Complementar 101/2000 – LRF e tal procedimento caracteriza falta de transparência nas contas públicas, conduta infracional tipificada no art. 42, inciso V, punível com multa nos termos do art. 45, I da LO-TCE/MS.

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Bandeirantes (http://www.bandeirantes.ms.gov.br/- acesso em 14/08/2015) constatamos que a mesma cumpre alguns requisitos da transparência: divulga os dados das receitas e despesas, os procedimentos licitatórios, a relação de servidores. Contudo, não localizamos a publicação, em meio eletrônico, das Demonstrações Contábeis (BO, BF, BP e DVP), dos relatórios exigidos pela LRF (RREO e RGF) e das Leis Orçamentárias (LOA, LDO e PPA).

Ainda, 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[6].**
> 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).

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 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) n. 1.133/2008[7] – 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

[6] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.
[7] As Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) aplicáveis ao Setor Público são de observância obrigatória no exercício da profissão contábil, cabendo ao responsável técnico pela elaboração das mesmas orientar os gestores da necessidade de divulgação das Demonstrações Contábeis, publicando-as e divulgando-as na Internet.

> 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**.

No caso em questão temos conduta omissiva passível de punição com multa, atribuída ao Prefeito Municipal de Bandeirantes, Sr.º Marcio Faustino de Queiroz e ao Ex Prefeito Municipal de Bandeirantes, Sr.º Flavio Adreano Gomes, no exercício de 2012, por deixarem de cumprir o art. 48 caput da LRF, **não divulgando, em meios de acesso público, todos os balanços, os Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e orçamentos**, caracterizando a conduta de falta de transparência nas contas públicas, conforme prevê o art. 42, inciso V.

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 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
(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.

Sendo assim, opinamos pela fixação de um prazo razoável para que o gestor dê cumprimento integral ao art. 48 da LRF, à Resolução CFC n.º 1.133/2008 – item 11-d e à Lei de Acesso a Informação, sob pena de multa (art. 42, inciso V da LO-TCEMS). Com o objetivo de verificar efetividade desta decisão deverá o TCE-MS valer-se acompanhamento (art. 26 da LOTCEMS).

2.5 Do Orçamento.

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

Concordamos com a conclusão da Inspetoria sobre o não encaminhamento do Orçamento Programa do Município de Bandeirantes, relativo ao exercício de 2012, a esta Corte pela Prefeitura Municipal. Através do

TC/5062/2013, fl. 127, localizamos a Lei Municipal nº 842/2011 – LOA que autorizou para o Fundo, créditos orçamentários na ordem de R$ 182.500,00:

Órgão: 90 - SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Unidade: 30 - FUNDO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Funcional	Especificação	Projetos	Atividades	Total
08	ASSISTENCIA SOCIAL	0,00	182.500,00	182.500,00
08.243	ASSISTENCIA A CRIANCA E AO ADOLESCENTE	0,00	182.500,00	182.500,00
08.243.0004	ASSISTÊNCIA A CRIOANÇA E AO ADOLESCENTE	0,00	182.500,00	182.500,00
08.243.0004.2.009	MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO FUNDO MUN. DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	0,00	63.000,00	63.000,00
08.243.0004.2.010	MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO CONSELHO TUTELAR	0,00	119.500,00	119.500,00
TOTAL UNIDADE		0,00	182.500,00	182.500,00

Quanto aos créditos adicionais[8], houve modificação no montante autorizado pela LOA (TC/5062/2013, fl. 127), no entanto, não é possível analisar o cumprimento do arts. 42 e 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, **em razão do gestor não ter remetido aos autos a peça exigida na letra B.22** do subitem 2.1 do item 2 da Seção II do Capítulo I do Anexo I da IN 35/2011. Vejamos:

> Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão **autorizados por lei e abertos por decreto executivo.**
>
> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.**

Portanto, a análise das determinações expostas na Lei n. 4320/64, art. 42 e 43, no que se refere à abertura dos créditos adicionais, **restou prejudicada**, visto que, mesmo depois de intimados (INT- 2472/2013, fl.55 e INT – 2473/2013, fl.56) os responsáveis não encaminharam a este TCE/MS os documentos requeridos. Dessa forma, opinamos pela aplicação da multa prevista no art. 42, incisos II e IV 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:
> (...)

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

> II - a **omissão** total ou **parcial** de prestar contas no prazo estabelecido;
> (...)
> IV - a **sonegação** de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas;

2.6 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 a Arrecadada), fl. 30, o qual evidencia receita orçada de R$ 81.000,00 e realizada na ordem de R$ 68,99.

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. 31/33, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 182.500,00 e realizada na ordem de R$ 42.437,82.

Há uma inconsistência numérica entre a Despesa Empenhada no Ano (Anexo 11 da Lei 4.320/64, fl.33), de R$ 42.437,82 e o montante de R$42.424,52, cujo valor foi registrado pela 3ª ICE em sua análise (ANA-3ICE-15092/2015, fl.76), como sendo a despesa executada.

2.7 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. 12;

b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 14;

c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fl. 16;

d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 18;

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

ORÇAMENTÁRIO	Quadro 1
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	68,99
2 - Despesa Empenhada.	42.424,52
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(42.355,53)**

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

O déficit orçamentário neste exercício foi de R$ 42.355,53.

FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	1.250,37
2 - Receita Orçamentária	68,99
3 - Receita Extraorçamentária	43.575,13
4 – Soma	**44.894,49**
5 - Despesa Orçamentária	42.424,52
6 - Despesa Extraorçamentária	1.009,01
7 – Soma	**43.433,53**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**1.460,96**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fl. 14.

PATRIMONIAL	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	19.712,01
2 - Variações Passivas.	43.433,53
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**(23.721,52)**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fl. 18.

	Quadro 4

RESULTADO ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	7.959,42
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	(23.721,52)
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**(15.762,10)**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior (fls. 41/42) e atual (fl. 16) e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, fl. 18.

A Auditoria concorda com a conclusão da Inspetoria sobre a divergência contábil do Passivo Real Descoberto, que contraria o disposto nos Artigos 104 a 106 da Lei Federal nº 4.320/64, caracterizando a conduta infracional prevista no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS. O responsável registrou R$ 16.732,10 de Saldo Patrimonial (Passivo Real Descoberto), no Balanço Patrimonial (fl. 16), porém na conclusão da Inspetoria (ANA-3ICE-15092/2015, fl.76) e dessa Auditoria foi encontrado o montante de R$ 15.762,10.

Dessa forma, opinamos pela aplicação da multa prevista no art. 42, inc. VIII 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:
> (...)
> VIII - a escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular;

2.8 Das Irregularidades apontadas.

Da análise dos autos constatamos as seguintes irregularidades:

- A prestação de contas não foi instruída com a totalidade dos documentos exigidos (item 2.1 deste parecer), incorrendo o ges-

tor na conduta infracional de falta de remessa tempestiva de dados e documentos –art. 46 da LO/TCE/MS;

- O gestor não instruiu a prestação de contas com a totalidade dos documentos exigidos (item 2.2 e 2.3 deste parecer), mesmo após ser intimado (art. 42, inciso II e IV da LO-TCE/MS), dessa forma está sujeito à aplicação da multa em face da omissão parcial no dever de prestar contas e da sonegação dos documentos regularmente solicitados pelas intimações;
- A não publicação dos Anexos 12, 13, 14 e 15 da Lei 4320/64, caracteriza conduta infracional de falta de transparência – art. 42, inciso V da LO – TCE/MS;
- O escrituração contábil com valor divergente no Saldo Patrimonial (Passivo Real Descoberto), caracterizando o registro das contas públicas de modo irregular, previsto no art. 42, inciso VIII ;

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

2.9 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.

2.10 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 VIII e no art. 59, III da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LO-TCEMS);

b) Aplicação da **multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS**, **pela remessa intempestiva** dos documentos listados no item 2.1 deste Parecer;

c) Aplicação de **multa em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso II;** pela omissão parcial no dever de prestar contas, conforme item 2.1, 2.2 e 2.3 deste parecer (art. 45, inciso I da LO-TCEMS).

d) Pela aplicação de **multa prevista no art. 45, inciso I, da LO-TCE/MS em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso IV da LO-TCE/MS**, **devido à sonegação de documentos formalmente solicitados,** tendo em vista o não atendimento integral dos Termos de Intimação nº 2472/2013 e nº2473/2013 fls. 55/66 (item 2.1 e 2.5 deste Parecer);

e) Aplicação de **multa em face do ato infracional previsto no art. 42, inc. V da LO-TCE/MS;** por não publicar os Anexos 12, 13,14 e 15 Lei nº 4320/64 (item 2.4 deste Parecer);

f) Aplicação de **multa em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso VIII;** pela inconsistência na apuração do resultado patrimonial constante do Balanço Patrimonial, caracterizando registro das contas públicas de modo irregular (art. 45, inc. I da LO-TCEMS), item 2.7 deste Parecer.

g) Pela aplicação de **multa prevista no art. 45, inciso I, da LO-TCE/MS em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso IX da LO-TCE/MS**, tendo em vista a abertura de créditos adicionais sem Decreto precedido de justificativa (item 2.5 desse Parecer);

h) **Pela fixação de prazo para que o gestor institua o controle interno**, sob pena de multa (art. 42 caput LO-TCE/MS), com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme item 2.2 deste parecer;

i) Pela instauração de procedimento de Inspeção (Art. 29 – LO-TCEMS) com objetivo de verificar a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Bandeirantes, 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 (item 2.3 deste Parecer).

j) **Pela fixação de prazo para que os gestores deem cumprimento ao art. 48 da LRF e a Resolução n.º 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 2.4 deste parecer.

É o parecer.

Campo Grande, 24 de setembro de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
AUDITORA – CONSELHEIRA SUBSTITUTA

MAS

PARECER	:	**PAR - GACS PSS - 10187/2015**
PROCESSO TC/MS	:	**TC/5310/2014**
PROTOCOLO	:	**1413700**
ÓRGÃO	:	**FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE BANDEIRANTES**
INTERESSADOS	:	**MARCIO FAUSTINO DE QUEIROZ** **FLAVIO ADREANO GOMES**
CARGO DOS RESPONSÁVEIS		**PREFEITO MUNICIPAL** **EX PREFEITO**
TIPO DO PROCESSO	:	**CONTAS ANUAIS DE GESTÃO**
RELATOR	:	**WALDIR NEVES BARBOSA**

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, 24 de setembro de 2015.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
AUDITORA – CONSELHEIRA SUBSTITUTA