PARECER PAR - GACS LLRP - 4472/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/5004/2013
PROTOCOLO	:	1413138
UNIDADE JURISDICIONADA	:	CÂMARA MUNICIPAL DE SELVIRIA
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	ALEXANDRE CAGLIARI
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO INSTRUÍDAS COM OS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS NÃO PRESTADAS. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 37, 42, "CAPUT" E INCISOS II, IV E IX, e 59, INCISO III, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TCE/MS). CONTAS IRREGULARES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão da CÂMARA MUNICIPAL DE SELVÍRIA – MS, relativa ao exercício financeiro de 2012. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Em análise preliminar, a 2ª Inspetoria de Controle Externo manifestou sobre as contas anuais de gestão, conforme peça nº 28, nos seguintes termos:

> *"Diante do exposto, entendemos que a presente prestação de contas encontra-se apta a **aprovação**, nos termos do Inciso I, do artigo 59, da Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo da apuração dos atos praticados no curso do mesmo período, através de outros*

procedimentos cabíveis a espécie.”

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 3, Subitem 3.1, Letra A), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (peça nº1).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DA CÂMARA MUNICIPAL.

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) Ausência do Parecer Técnico Conclusivo da Unidade de Controle Interno sobre as contas.

2.2.4) Avaliação da responsabilidade fiscal;

2.2.5) Orçamento;

2.2.6) Execução orçamentária da despesa;

2.2.7) Demonstrações contábeis;

2.2.8) Atendimento às normas constitucionais;

2.2.9) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.10) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) Da manifestação da Inspetoria de Controle Externo.

Após o exame da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de **não** ratificar os argumentos ora defendidos, cujos fundamentos serão traçados no desenvolver deste parecer.

2.2.2) Da remessa obrigatória de dados e documentos.

No que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão **não** estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra B.

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

a) Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;

b) Documento comprobatório da publicação do Balanço Patrimonial.

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

> *"Art. 37. As contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas".*

> *"Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, é considerada infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como:*
> *(...)*
> *II - a omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido;*
> *(...)*
> *IV - a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas";*

"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, opinamos pela aplicação da multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS.

2.2.3) Ausência do Parecer Técnico Conclusivo da Unidade de Controle Interno sobre as contas.

A discussão sobre a quem compete implantar o controle interno nas Câmaras Municipais é tema de extenso debate nos Tribunais de Contas do País – TCE´s.

Inicialmente, cabe ressaltar que alguns TCE´s (SC, MG, SP) adotam o posicionamento de que em cada órgão e/ou entidade do Município, incluindo a Câmara Municipal, deve existir um órgão central de controle interno, ligado ao dirigente máximo de cada ente.

Assim, seguindo o raciocínio dos Tribunais de Contas supracitados, o controle interno da Câmara Municipal é feito por meio de unidade própria a ser instituído por ato (Resolução) da própria Câmara Municipal, por intermédio do Chefe do Poder Legislativo, com a finalidade de executar a verificação, acompanhamento e providências para correção dos atos administrativos e de gestão fiscal, produzidos por seus órgãos e autoridades, e auxiliar o controle externo, respaldado nos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, razoabilidade, economicidade, eficiência e moralidade.

Nessa toada, no Tribunal de Contas de Minas Gerais, a linha de entendimento converge para a criação de um controle interno no âmbito das Câmaras Municipais, segundo se deflui de resposta à consulta[1] formulada por um ente jurisdicionado àquela Corte de Contas, senão vejamos:

> *"Estão, indistintamente, todas as Câmaras Municipais obrigadas a criarem seus sistemas de controle interno com a conseqüente nomeação das respectivas comissões, ainda que não possam contar com um número ideal de membros [...]."*

A base legal trazida à colação para esse entendimento é o art. 74 da Constituição Federal que, segundo a Corte Mineira, instituiu obrigatoriamente o controle interno nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, pelo que é atribuição de cada Poder, na esfera de sua competência.

No mesmo rumo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Manual Básico de Orientação às Câmaras Municipais 2007[2], traz a seguinte redação:

> *"O Poder Legislativo Municipal manterá, de forma integrada, sistema de controle interno. O responsável pelo Sistema de Controle Interno da Câmara Municipal arquivará e colocará à disposição da fiscalização do Tribunal de Contas cópia de todos os relatórios e pareceres exarados em cada mês."*

[1] Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Consulta n. 653.861).
[2] http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/2007_camaras.pdf

De outro lado, o TCE – RS[3], de forma diversa, firmou posição no sentido de que o controle interno exercido pelo Poder Executivo, que abrange todos os órgãos da administração direta e indireta, incide também sobre as Câmaras de Vereadores.

Dessa forma, o Prefeito é o Administrador Geral do Município. Portanto a ele incumbe velar pelo bom funcionamento do controle interno, que, bem compreendido, poderá se tornar no mais importante aliado de sua administração.

Portanto, nessa linha, pautada no art. 31 da Constituição Federal, o controle interno que atua sobre a fiscalização financeira e orçamentária é de responsabilidade do Poder Executivo e é exercido sobre todos os agentes responsáveis por bens e valores públicos, inclusive sobre a Câmara de Vereadores, por força constitucional.

Respeitadas as opiniões divergentes acima explanadas, a necessidade da implantação do controle interno é matéria **incontroversa** pelos Tribunais de Contas do País, notadamente por imposição constitucional.

A política de controle interno é indispensável para a concretização da transparência na gestão do gasto público. É também parte integrante e ativa do ciclo de gestão do governo, prevenindo irregularidades, integrando-se e facilitando o trabalho do controle externo.

O controle interno contribui para o alcance de uma governança pública efetiva, aliada à redução de vulnerabilidades na gestão dos recursos públicos.

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

> *"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*
>
> *I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a*

[3] Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Consultoria Técnica, Informação nº 44/2003).

execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."

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

"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei."

"Art. 24 - A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida através do controle externo da Câmara Municipal e através do controle interno do Executivo Municipal, nos termos da lei."

Acresça-se que, se em momento anterior ao advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, alguns Gestores Públicos cogitavam relegar a implantação do Controle Interno na Administração Pública, desde o advento da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, não há mais espaço para tal omissão, haja vista que, desde então, todos os administradores públicos ficaram obrigados a criar e implantar o Controle Interno, até porque, segundo as disposições da LRF, os relatórios de Gestão Fiscal devem ser assinados, não só pelo Administrador (Prefeito ou Governador, Presidente de Câmara e demais Administradores), mas pelo responsável pela administração financeira e pelo Controle Interno.

Destarte, ao não instituir o controle interno municipal o Gestor Público violou a Lei 4.320/64 (arts. 75 a 77), a Lei Complementar 101/2000 (art. 54,parágrafo

único), a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul (art. 24) e a Constituição Federal de 1988 (artigos 31 e 74).

Sendo assim, a ausência do parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas caracteriza infração à normal legal, na forma como estatui o art. 42, "caput" e inciso II da LO-TCE/MS.

2.2.4) 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:

LCF nº 101/2000 – LRF (arts. 20, III, "a")	Pessoal e Encargos	**Limite**		**%**
		RCL para base de cálculo	18.563.616,78	100,00
		Limite Autorizado	1.113.817,01	6,00
		Gasto Realizado	847.311,49	4,56
		Resultado do Exame	**Regular**	

Fonte: ANA (peça n. 28) e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça n.)

CF/1988 (art. 164 § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art. 43)	Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições oficiais	**Regular (peça n. 14)**

CF/1988 (art. 37, *caput*) e LCF nº 101/2000 – LRF (art. 48, caput)	Transparência e publicidade	**Irregular (peça n. 3)**

Extrai-se dos autos que não foi acostado o documento comprobatório da publicação do Balanço Patrimonial, haja vista que, de acordo com a peça nº 3, foram juntados apenas os Balanços Orçamentário, Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais.

Assim, a conduta do gestor público violou o comando do art. 37, *caput*,

da Constituição Federal de 1988 e, do art. 48, *caput*, da Lei Complementar 101/2000 – LRF e, concomitantemente, incorreu na infração prevista no art. 42, caput, e inciso IX da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).

2.2.5) 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.

No caso, a Lei Municipal nº 830/2011 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$1.150.000,00, conforme análise ANA-ICE-16317/2014, peça nº 28.

Quanto aos créditos adicionais[4], no exercício, foram abertos créditos no montante de R$ 664.498,26, desses, R$ 213.961,16 são decorrente de Excesso de Arrecadação, R$ 225.268,55, de abertura de créditos suplementares, e R$ 225.268,55, de anulação de dotação orçamentária, alterando a despesa autorizada para R$ 1.363.961,16, conforme Decretos (15) e autorização legislativa.

Portanto, restaram atendidas as determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, ambos da Lei Federal nº 4.320/64.

2.2.6) Execução orçamentária da despesa

A execução orçamentária da despesa atendeu à disposição 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), peça nº 8, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 1.363.961,16 e empenhada na ordem de R$ 1.363.961,16.

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

2.2.7) 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 13 (Balanço Financeiro), peça nº 4;

b) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 5;

c) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 7.

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

FINANCEIRO	**Quadro 2**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	0,00
2 – Duodécimo Recebido	1.363.961,16
3 - Receita Extraorçamentária	1.566.287,46
4 – Soma	**2.930.248,62**
5 - Despesa Orçamentária	1.363.961,16
6 - Despesa Extraorçamentária	1.566.287,46
7 – Soma	**2.930.248,62**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**0,00**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 4.

PATRIMONIAL	**Quadro 3**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	1.367.535,41
2 - Variações Passivas.	(1.363.961,16)
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**3.574,25**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 7.

Quadro 4 ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	282.372,20
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	3.574,25
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**285.946,45**
Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 6 e 7.

2.2.8) Atendimento às normas constitucionais;

A análise da presente conta de gestão deve passar pelo exame do atendimento aos limites expostos na Constituição Federal de 1988.

Nestes termos, ao partir da informação de que o Município de Selvíria /MS possui 6.441 habitantes, dados extraídos em 08/04/2015 do *site* do IBGE (www.cidades.ibge.gov.br), os percentuais autorizados pela norma constitucional são os consignados, conforme tabela a seguir:

Fundamento	**Exigência Legal**	**Especificação**	**Valor R$**	**%**
CF/1988 (art. 29-A, inciso I)	Cálculo do limite de 7**%**, com a despesa total da Câmara Municipal, incluídos subsídios dos Vereadores e excluídos gastos com inativos em relação ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no **§ 5º** do **art. 153** e nos **arts. 158** e **159**, efetivamente realizadas no exercício anterior.	Receita Base Constitucional	**19.485.159,37**	**-----**
		Limite autorizado	**1.363.961,16**	7
		Despesa Total da Câmara Municipal	1.359.487,81	6,97
Resultado do Exame		**Regular**		

Fonte: ANA (peça n. 28) e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça n. 8)

CF/1988 (art. 29-A, § 1º)	Cálculo do limite de 70% (setenta por cento) da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.	**Especificação**	**Valor R$**	**%**
		Duodécimo Recebido	1.363.961,16	------
		Limite autorizado	954.772,81	70,00
		Despesa com a folha de pagamento, inclusive, subsídio dos vereadores	706.606,29	51,80
	Resultado do Exame		**Regular**	

Fonte: Balanço Financeiro (peça n. 4) e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça n. 8)

CF/1988 (art. 29, inciso VII,)	Cálculo do limite de 5% (cinco por cento) da receita do Município com o total da despesa com a remuneração dos Vereadores.	**Especificação**	**Valor RS**	**%**
		Receita Total do Município	26.439.133,94	-----
		Limite autorizado	1.321.956,70	5,00
		Despesa com a remuneração dos Vereadores	344.620,80	1,30
	Resultado do Exame		**Regular**	

Fonte: ANA (peça n. 28) e Folha de Pagamento (peça n. 12)

2.2.9) 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.

2.2.10) 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 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, inciso I, 42, “caput” e incisos II, IV e IX, 37 e 59, III, todos da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina pela **irregularidade** das Contas Anuais de Gestão.

Recomenda-se, ainda, que seja aplicada a multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações nos termos do item 2.2.2 desse parecer, previstos na Instrução normativa nº 35/2011.

É o parecer.

Campo Grande, 7 de maio de 2015.

LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

LWN