PARECER PAR - GACS CLO - 4663/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/6378/2013
PROTOCOLO	:	1414609
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SETE QUEDAS - MS
RESPONSÁVEL	:	SÉRGIO ROBERTO MENDES ELADYR FERREIRA DA COSTA E SILVA
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	PREFEITO MUNICIPAL À ÉPOCA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL À ÉPOCA
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2012
RELATOR	:	CONSELHEIRA MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. NÃO ATENDIMENTO DOS DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS NÃO PRESTADAS. ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DE FORMA IRREGULAR. CONTAS IRREGULARES (ARTIGOS 37, 42, II, VIII E 59, III, DA LO-TCE/MS). MULTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Assistência Social de Sete Quedas – 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.

Na análise preliminar, a 6ª Inspetoria de Controle Externo constatou na instrução processual impropriedades e irregularidades (ANP – 6ICE-4162/2013 – peça nº 19)**.** Logo, nos termos do artigo 80, I da RNTCE nº 76/2013, os gestores foram intimados (INT - 1910/2013 e 1911/2013 – peças 21 e 22) para conhecimento e manifestação, porém os responsáveis deixaram o prazo transcorrer sem apresentar

justificativas e/ou documentos que sanassem as irregularidades apontadas (DSP – 2322/2014 – peça 27). Dessa forma, a 6ª Inspetoria de Controle Externo manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão nos seguintes termos: *(ANA – 6ICE-2112/2014 – peça nº 28)*

> *(...) somos de opinião que a presente Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social de Sete Quedas sob a responsabilidade da Sra. Eladyr Ferreira da Costa Silva* ***não se encontra apta*** *à aprovação por esta Corte de Contas pelos seguintes motivos:*
>
> *1. Ausência de remessa do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as contas, bem como o Ato Legal que nomeou seus membros, na forma estabelecida em lei.*
>
> *2. Não remessa do Ato de criação do Fundo Municipal de Assistência Social de Sete Quedas/MS.*
>
> *3. Não foi apresentada a identificação dos valores registrados sob o título de Responsabilidades Diversas e Depósitos, bem como a origem desses valores.*
>
> *4. Ausência de identificação do registro sob o título "Decretos" no Balanço Financeiro no valor de R$ 94.552,96 (noventa e quatro mil quinhentos e cinquenta e dois reais e noventa e seis centavos).*
>
> *5. Ausência de identificação dos bens desincorporados do Fundo Municipal de Assistência Social no montante de R$ 107.802,90 (cento e sete mil oitocentos e dois reais e noventa centavos).*
>
> *6. Ressalvamos ainda que a gestora é reincidente, quanto ao procedimento de atender ao chamamento desta Corte de Contas, quando notificada para prestar esclarecimento ou apresentar documentos visando regularizar as inconsistências* ***(Processo TC/MS 17368/2012).***
>
> (SIC)

Na forma regimental, esta Auditoria se manifestou sobre estas Contas com o parecer PAR-AUDITORIA – 3663/2014 (peça 30), o qual opinou para que a presente Prestação de Contas Anuais fosse julgada irregular.

No mesmo sentido, o MPC se pronunciou com o PAR-MPC – 5723/2014

(peça 32) pelo julgamento da Prestação de Contas como irregulares.

Diante do exposto, a Conselheira Relatora determinou (DSP – G.MJMS-8461/2014 – peça 33) a intimação da ordenadora de despesas Sra. Eladyr Ferreira da Costa (INT – 13369/2014 – peça 34) com registro de recebimento em 11/07/2014 (peça 36), para apresentação de defesa, momento em que a ex-Secretária Municipal de Ação Social, intempestivamente, apresentou defesa escrita, devidamente instruída com documentos, com data de recebimento no protocolo em 27/08/2014 (peça nº 38).

Em seguida, esclareceu a 6ª Inspetoria de Controle Externo que as impropriedades e irregularidades diligenciadas foram plenamente sanadas, (ANA – *6ICE*–11661/2014 - peça nº 40), e, em conclusão, manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão nos seguintes termos:

> "(...) *entendemos de que a Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social de Sete Quedas/MS, relativo ao exercício financeiro de 2012 e sob a responsabilidade da Sra. Eladyr Ferreira da Costa e Silva,* ***oferece condições de ser aprovada*** *nesta Corte de Contas.*
> *No entanto há que se consignar que somente nesta oportunidade a gestora compareceu apresentando a documentação necessária, ou seja, apresentou a documentação incompleta na fase inicial, e não atendeu ao chamamento desta Corte quando intimada, sendo inclusive decretada sua revelia, portanto entendemos cabível a aplicação das sanções previstas na legislação, em decorrência do descaso para com esta Casa.*"

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 MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS.

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) Das irregularidade apontadas;
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 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 desenvolvimento 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 2, Subitem 2.1, 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 (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 3 da INTCE nº 35/2011);
b) Pronunciamento expresso e indelegável do Gestor sobre o parecer do Controle Interno (Anexo I, Cap. I, Seção II item 2.1 item nº 4 da INTCE nº 35/2011).

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 a gestora do Fundo Municipal de Investimentos Sociais também deva sujeitar-se à multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS.

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
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Regular (peça nº 16).
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Regular (peças nº 4), ressalvado o que dispõe o inciso II, do art. 48, da LRF.

Apesar do gestor do Fundo ter enviado os comprovantes de publicação dos Anexos 12, 13, 14, 15, da Lei nº 4.320/64 (peças nº 4 e 19), é importante esclarecer que a transparência das contas públicas não se restringe apenas à publicação das Demonstrações Contábeis, sendo necessário 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 n.º 131/2009, conforme transcrição a seguir:

> Art. 48. São **instrumentos de transparência da gestão fiscal**, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.**
> Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar 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)**[1]**.**

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 da disponibilização, via internet e em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária da receita e da despesa.

Destaca-se, ainda, que a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n.º 1.133/2008 – item 11 – exige não apenas a publicação, mas a divulgação que é mais ampla, conforme visto abaixo:

> 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;

[1] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.

> (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 Municipal de Sete Quedas[2] constatou-se que a Prefeitura cumpre **parcialmente** o art. 8º da Lei de Acesso à informação (LAI – Lei Federal n.º 12.527/2011), pois não observou o seguinte:

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

[2] **http://www.setequedas.ms.gov.br** – acesso em 27/03/2015

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

O caso em questão constitui conduta omissiva passível de punição com multa[3], atribuída ao gestor por deixar de cumprir o art. 48 caput e inciso II da LRF, ao não divulgar em meios de acesso público todos os Balanços, 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, com fulcro nos artigos 71[4], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[5], inciso IX, da Constituição Estadual, cabe ao TCE/MS a fixação de um prazo razoável para que os gestores deem ampla divulgação aos demonstrativos exigidos pelos diplomas legais e atos normativos supracitados, sob pena de multa.

Destaca-se, por fim, 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:

---

[3] LO TCE-MS. Art. 42, inciso V – falta de transparência nas contas públicas.

[4] 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;

[5] 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;

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

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.

Destaca-se, 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;**

Ademais, essas normas também legislaram sobre a fiscalização a ser realizado pelo controle interno, o qual 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.

Nessa toada, 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 execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> § 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."

Cita-se, 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) 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.

No caso, a Lei Municipal nº 564/2011 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 1.139.000,00, conforme análise ANA-6-ICE-11661/2014, peça nº 40.

Quanto aos créditos adicionais[6], no exercício, foram abertos créditos suplementares aumentando o orçamento do Fundo em R$ 376.826,59 Por outro lado, também ocorreram anulações de dotações orçamentárias que o reduziram na importância de R$ 276.826,59. Com isso, a despesa inicialmente autorizada restou fixada em R$ 1.239.000,00, conforme decretos (peças 17) e autorização legislativa.

Todavia, na análise dos créditos adicionais abertos no exercício por meio dos Decretos (peça 17), constata-se nos seus **arts. 1º** que tais créditos foram abertos em favor da Diretoria da Fazenda Municipal e não do Fundo Municipal de Assistência Social, tal fato prejudica a consistência do registro da execução orçamentária da despesa constante dos Anexos 1, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 e 15 da Lei Federal nº 4.320/1964, caracterizando por conta disso, infração prevista no art. 42, VIII da LCE nº 160/2012 (LO-TCE/MS).

Verifica-se, também, que os decretos encaminhados não apresentam a exposição justificativa. Assim, restou prejudicado o cumprimento do art. 43, da Lei Federal nº 4.320/64. Vejamos:

> 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.**
> § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
> I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
> II - os provenientes de excesso de arrecadação;
> III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
> IV - o produto de operações de credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

[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.

A doutrina e decisões de Pleno das Cortes de Contas têm-se manifestado nesse sentido. É o caso do Tribunal de Contas de Minas Gerais ao ressaltar, por meio das consultas 876.934 e 742.472, que não basta previsão na Lei Orçamentária, sendo indispensável que a autorização, com indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa, ocorra por lei específica ou decreto do Poder executivo. Vejamos:

> CONSULTA N. 876.934
> RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES
> Tribunal Pleno- Sessão: 22/08/2012
> EMENTA: CONSULTA — CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO — AUTARQUIA — *SUPERAVIT* FINANCEIRO EM EXERCÍCIO ANTERIOR — FONTE PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR — ORÇAMENTO PRÓPRIO — AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA — JUSTIFICATIVA — DECRETO DO EXECUTIVO OU LEI AUTORIZATIVA
> 1. A autarquia pode utilizar o *superavit* financeiro do exercício anterior apurado em seu balanço patrimonial, como fonte de recurso para abertura de crédito suplementar em seu próprio orçamento, independentemente de deficit no orçamento do Executivo Municipal, uma vez que as receitas das autarquias, em razão de sua autonomia administrativa e financeira, não se confundem com as do Executivo.
> **2. A abertura de crédito suplementar e especial no próprio orçamento da autarquia deve ser justificada e precedida de decreto do Executivo Municipal ou de lei autorizativa.** (Fonte: http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1743.pdf Acesso em: 20/mar/2015).

> CONSULTA Nº 742472
> RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
> TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 07/5/08
> *Presidente: Conselheiro Elmo Braz*
> *Relator: Conselheiro Wanderley Ávila*
> *Ementa: Impossibilidade de a lei orçamentária, ou mesmo outro diploma legal do município, admitir a abertura de créditos suplementares sem indicar o percentual sobre a receita orçada, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no orçamento. Princípios do planejamento e da transparência.* ***A abertura de créditos suplementares deve-se dar por meio de expedição de decreto com a devida justificativa.*** *Limites delineados no art. 7º da Lei n. 4.320/64 obedecidas as disposições do art. 43 da citada lei. Esclarecimentos acerca da distinção entre os conceitos de remanejamento, transferência e transposições. No caso de incidência de remanejamento,*

> *transferência ou transposição, não basta previsão na lei orçamentária, é indispensável que a autorização, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, se dê através de lei específica.* (Fonte: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/03/-sumario?next=22 Acesso em: 20/mar/2015).

Verifica-se que a Lei Orçamentária do exercício de 2012 apresenta autorização para abertura de crédito adicional no limite de até 2% das despesas orçamentárias. Contudo, em razão do Princípio da Unidade Orçamentária, a aferição do cumprimento de tal limite deve ser realizada na ocasião da apreciação da prestação de contas anuais de governo, consolidada.

Desta forma, no que tange aos créditos adicionais, esta Auditoria pode afirmar o seguinte:

- Existe autorização legislativa para abertura de créditos suplementares, mas não foi possível aferir o cumprimento do limite estabelecido;
- O rito legal de abertura não foi observado em sua totalidade, uma vez que não se comprovou a existência de "exposição justificativa" precedente aos Decretos de abertura, conforme determina o art. 43, caput da Lei nº 4.320/64;
- Restaram comprovadas as alterações efetuadas no orçamento do FAS-Sete Quedas/MS.

Ressalta-se que o art. 42, inciso IX da LO-TCE/MS caracteriza como infração á normal legal a prática de qualquer ato administrativo, sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos.

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 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), peça nº 10, o qual evidencia receita orçada de R$ 368.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 433.699,78.

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), peça nº 11, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 1.239.000,00 e empenhada na ordem de R$ 1.083.800,06.

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.

O gestor elaborou as demonstrações a que estava obrigado, vejamos:

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 5;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 6;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 7;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 8.

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

Quadro 1 **ORÇAMENTÁRIO**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada	433.699,78
2 - Despesa Empenhada	1.083.800,06
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(650.100,28)**[7]
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), peça nº 5.

Quadro 2 **FINANCEIRO**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	228.510,53
2 - Receita Orçamentária	433.699,78
3 - Receita Extraorçamentária	914.640,40
4 – Soma	**1.576.850,71**
5 - Despesa Orçamentária	1.083.800,06
6 - Despesa Extraorçamentária	195.593,94
7 – Soma	**1.279.394,00**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**297.456,71**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 6.

Quadro 3 **PATRIMONIAL**	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas	1.324.454,17
2 - Variações Passivas	1.191.604,96
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial (1-2)	**132.849,21**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 8.

[7] O déficit orçamentário foi suportado por transferência financeira recebida no montante de R$ 781.209,22.

Quadro 4 ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior	88.460,87
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício	132.849,21
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício	**221.310,08**
Resultado do Exame	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 14, 7 e 8, respectivamente.

2.2.7) Das irregularidades apontadas.

Após exame desta prestação de contas anuais de gestão constatou-se as seguintes irregularidades:

a- A prestação de contas anuais de gestão em apreço não está instruída com todos os documentos regularmente exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B da INTCE nº 35/2011, pelos motivos expostos no subitem 2.2.2, incorrendo com isso em infração prevista nos artigos 42, II e 46 da LO-TCE/MS;

b- Constatou-se falha na escrituração das contas públicas, devido a erro na abertura dos créditos adicionais, caracterizando por conta disso, infração prevista no art. 42, VIII da LCE nº 160/2012 (LO-TCE/MS), conforme comprovado no subitem 2.2.3

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 nas Contas Anuais de Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Sete Quedas no exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do Prefeito Municipal à época, Sr. Sérgio Roberto Mendes e da Secretária Municipal de Ação Social à época, *Sra. Eladyr Ferreira da Costa Silva*, nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatue o art. 14, I da LCE nº 160/2012, esta Auditoria opina:

3.1) Pela **irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito nos artigos 37, 42, incisos II, VIII, combinado com o art. 59, inciso III, todos da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 (LO-TCE/MS);

3.2) Aplicação da 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 deste Parecer, previstos na Instrução normativa nº 35/2011;

3.3) Aplicação da multa prevista no art. 45, inciso I em face do ato infracional previsto art. 42, inc. II, devido à 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, conforme item 2.2.2;

3.4) Fixação de prazo para que os gestores deem cumprimento ao art. 48 da LRF e a Resolução n. 1.133/2008 do CFC, com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), sob pena de multa prevista pela infração do art. 42, *caput* da LO-TCE/MS, conforme item 2.2.3 deste Parecer;

3.5) Fixação de prazo para que o Prefeito Municipal atual institua 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 2.2.3 deste Parecer;

3.6) Recomendação ao gestor, ou a quem o houver, sucedido para que cumpra o art. 43 da Lei 4.320/64, quanto às justificativas de abertura de créditos adicionais, conforme item 2.2.4 deste Parecer;

3.7) Aplicação da multa prevista no art. 45, inciso I em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS, qual seja, escrituração das contas públicas de modo irregular, por erros contidos na abertura dos créditos adicionais conforme item 2.2.4 deste Parecer;

3.8) Remessa deste Parecer ao Conselheiro relator responsável pelas Contas de Governo do Munícipio de Sete Quedas do exercício de 2012 para análise conjunta do cumprimento, pelo gestor, do art. 43 da Lei 4.320/64.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 29 de abril de 2015.

CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA
AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO

ASC