PARECER PAR - GACS PSS - 16/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/6119/2016
PROTOCOLO	: 1680761
UNIDADE JURISDICIONADA	: FUNDO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE CORONEL SAPUCAIA
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	: NILCEIA ALVES DE SOUZA
CARGO DO JURISDICIONADO	: PREFEITA MUNICIPAL À ÉPOCA
TIPO DE PROCESSO	: CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	: OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE CORONEL SAPUCAIA. AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

1. RELATÓRIO

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

Na análise preliminar, a 4ª Inspetoria de Controle Externo manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão, nos seguintes termos:

> *"Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Coronel Sapucaia/MS, referente ao exercício financeiro de 2015, OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO, resguardando-se a responsabilidade dos Ordenadores de Despesas e outros responsáveis, no mesmo*

período, de possíveis irregularidades que poderão ser alvo de futuras inspeções ou em outros procedimentos pendentes de apreciação desta Corte de Contas." (ANA 4ICE – 26332/2016 – fls. 136/149).

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 do prazo de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo (fl. 03).

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 IN/TCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B.

2.3. DA AVALIAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FISCAL.

A Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) elencaram as seguintes exigências:

Fundamento	Exigências	Situação
CF/88 (art. 164, § 3º) e LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Regular – Banco do Brasil (fls. 78/82)
CF/88 (art. 37, *caput*) e LRF (art.48, *caput*)	Transparência e Publicidade.	Regular (fls. 29/34)

Com relação ao item *Transparência e Publicidade*, é importante esclarecer que **observamos apenas a publicidade**, referente à publicação dos Anexos 12, 13, 14, 15, da Lei n.º 4.320/64 (fls. 29/34), conforme preceitua a IN/TCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011.

Deixamos de analisar a transparência prevista na LRF em seu art. 48, na Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) n.º 1.133/2008, e no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal n.º 12.527/2011), por entendermos que deve ser analisada nas Contas de Governo.

2.4. 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 1199/2014 - LOA autorizou para o Fundo **créditos orçamentários** na ordem de R$ 388.000,00, de acordo com o TC 2686/2015, fl. 17.

Não ocorreram alterações orçamentárias no exercício, conforme demonstrativo de fl. 84 e BO (fl. 37).

2.5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA E DA DESPESA.

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), fl. 58, o qual evidencia receita orçada de R$ 0,00 e arrecadada na ordem de R$ 2,42.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), fl. 59, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 388.000,00 e empenhada na ordem de R$ 288.995,94.

2.6. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir, a partir do exercício de 2014, o modelo de demonstrações contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). É o que determina a Portaria STN nº 634/2013. Vejamos:

> Art. 11 O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público– PCASP e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público– DCASP **deverão ser adotados por todos os entes da Federação até o término do exercício de 2014**.

Portanto, ao elaborar as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), o gestor estava obrigado a usar o modelo previsto no MCASP. Importante destacar os artigos 3º e 5º da Portaria STN nº 634/2013 que determinam o seguinte:

> Art. 3º As diretrizes, conceitos e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, **sem prejuízo de outros atos**

> **normativos e outras publicações de caráter técnico**, são consubstanciados nos seguintes instrumentos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional:
> I - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público –MCASP;
> II - Instruções de Procedimentos Contábeis –IPC;
> III - Notas Técnicas.
> § 1º O **MCASP**, cuja edição deve ser aprovada em ato normativo específico, é de **observância obrigatória pelos entes da Federação**.
> § 2º As IPC, de observância facultativa e de caráter orientador, são emitidas no intuito de auxiliar os entes da Federação na aplicação e interpretação das diretrizes, normas e procedimentos contábeis relativos à consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual.
> (...)
> § 4º As Notas Técnicas são emitidas para elucidar algum ato normativo ou quando algum órgão ou entidade do setor público demandar o entendimento do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal no caso concreto, desde que não haja manifestação anterior aplicável ao mesmo, ou nos casos em que a STN julgar necessário.
> Art. 5º As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, estabelecidas no **MCASP de acordo com as NBC TSP**, devem ser observadas obrigatoriamente pelos entes da Federação, de modo a permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas em âmbito nacional, em consonância com os procedimentos do PCASP.

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

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls. 35/37;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 38/39;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fls. 40/43;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fls. 44/46.

Ademais, vistos e analisados os registros contábeis que compõem a prestação como um todo, constata-se que a gestão orçamentária, financeira e patrimonial encontra-se espelhada na demonstração do Balanço Patrimonial do exercício financeiro em exame, cujos resultados são os demonstrados a seguir:

ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior	R$ 224.900,99
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício	R$ 288.750,37
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício	**R$ 513.651,36**
Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP).	Regular

Fonte: Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e Atual e Anexo 15 - Demonstrações de Variações Patrimoniais, fls. 75, 41 e 45.

2.6.1. DA AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS AS DCASP

Constatamos que não foram enviadas as Notas Explicativas que são parte integrante das DCASP. Mesmo após intimado para apresentar as notas explicativas o gestor apresentou apenas "resposta" (vide fl. 115), a qual não deu a publicidade requerida. As notas explicativas não tem por objeto solucionar dúvidas pontuais de um determinado usuário (neste caso o TCE/MS) e sim dar ampla divulgação às principais práticas contábeis adotados pelo ente/órgão. São instrumento de transparência na gestão pública.

Ao não encaminhar as notas explicativas o gestor violou a NBCASP 16.6 – DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS, incorrendo na conduta infracional de escrituração das contas públicas de modo irregular.

De acordo com as NBCASP 16.6 – DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (Resolução n.º 1.133/2008 – itens 40 e 41) as características das Notas Explicativas são as seguintes:

40. As informações contidas nas notas explicativas devem ser

> relevantes, complementares ou suplementares **àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis.**
>
> 41. As notas explicativas incluem os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis, as informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, **legal, física, social e de desempenho e outros eventos não suficientemente evidenciados ou não constantes nas referidas demonstrações.**

As Notas Explicativas devem conter informação adicional RELEVANTE e não SUFICIENTEMENTE EVIDENCIADA nas Demonstrações. Destaco que, de acordo com o MCASP, as Notas Explicativas devem conter um rol mínimo. De Acordo com o MCASP – 6ª Edição, as Notas Explicativas apresentam a seguinte estrutura (página 350):

> **8.1. Definição**
>
> Notas explicativas são informações adicionais às apresentadas nos quadros das DCASP. São consideradas parte integrante das demonstrações.
> Seu objetivo é facilitar a compreensão das demonstrações contábeis a seus diversos usuários. Portanto, devem ser claras, sintéticas e objetivas.
> Englobam informações de qualquer natureza exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações.
>
> **8.2. Estrutura**
> As notas explicativas devem ser apresentadas de forma sistemática. Cada quadro ou item a que uma nota explicativa se aplique deverá ter referência cruzada com a respectiva nota explicativa.
> A fim de facilitar a compreensão e a comparação das DCASP com as de outras entidades, sugere-se que as notas explicativas sejam apresentadas na seguinte ordem:
>
> **a. Informações gerais:**
>
> i. Natureza jurídica da entidade.
> ii. Domicílio da entidade.
> iii. Natureza das operações e principais atividades da entidade.

iv. Declaração de conformidade com a legislação e com as normas de contabilidade aplicáveis.

b. Resumo das políticas contábeis significativas, por exemplo:

i. Bases de mensuração utilizadas, por exemplo: custo histórico, valor realizável líquido, valor justo ou valor recuperável.
ii. Novas normas e políticas contábeis alteradas.
iii. Julgamentos pela aplicação das políticas contábeis.

c. Informações de suporte e detalhamento de itens apresentados nas demonstrações contábeis pela ordem em que cada demonstração e cada rubrica sejam apresentadas.

d. Outras informações relevantes, por exemplo:

i. Passivos contingentes e compromissos contratuais não reconhecidos;
ii. Divulgações não financeiras, tais como: os objetivos e políticas de gestão do risco financeiro da entidade;
pressupostos das estimativas;
iii. Reconhecimento de inconformidades que podem afetar a compreensão do usuário sobre o desempenho e o direcionamento das operações da entidade no futuro;
iv. Ajustes decorrentes de omissões e erros de registro.

Conforme a estrutura definida no MCASP, as notas explicativas devem contem as **informações gerais, o resumo das políticas contábeis significativas, detalhamento de itens relevantes das DCASP e outras informações relevantes.** Deve conter ainda, NE específicas para cada Demonstração Contábil, é o que consta do itens 2.5 NE do BO (parte V – MCASP – 6ª EDICAÇÃO – página 319); 3.5 NE do BF (parte V – MCASP – 6ª EDICAÇÃO – página 324),etc.

Portanto, o gestor estava obrigado a elaborar, publicar e remeter aos órgãos de controle as Notas Explicativas, como é obrigatório por força do item 11 – letra a da Resolução CFC n.º 1.133/2008 e por serem parte integrante das DCASP.

Informação relevante, por exemplo, seria trazer o n.º da Lei que

instituiu o fundo, quem é seu ordenador à luz desta lei e qual o objeto do Plano de Trabalho do fundo. Além disso, deve constar das Notas Explicativas, um resumo das principais práticas contábeis.

Por fim, destaco que, em virtude do processo de convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as NE das DCASP, em muito se assemelham as NE das Demonstrações Contábeis do Setor Privado. Assim, a título meramente exemplificativo deixo link para consulta:

- NE Setor Privado (Empresa Estatal)
  http://www.sulgas.rs.gov.br/sulgas/images/transparenciaarquivos/2016/Balanco/Balanco_2015_pag1.pdf
  http://www.sulgas.rs.gov.br/sulgas/images/transparenciaarquivos/2016/Balanco/Balanco_2015_pag2.pdf
  http://www.sulgas.rs.gov.br/sulgas/images/transparenciaarquivos/2016/Balanco/Balanco_2015_pag3.pdf
  http://www.sulgas.rs.gov.br/sulgas/images/transparenciaarquivos/2016/Balanco/Balanco_2015_pag4.pdf

- NE do Balanço Geral do Governo do Estado de Santa Catarina
  http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Balanco%20Geral%20de%202015%20Volume%201.pdf (vide página 165 em diante)

Sendo assim, o gestor não cumpriu com a obrigatoriedade de **elaborar, publicar e divulgar as Notas Explicativas às DCASP** do Fundo. Opino pela fixação de prazo ao gestor, para que, ao elaborar as DCASP de 2017, cumpra, na INTEGRA com a obrigatoriedade acima descrita, fazendo cumprir a Resolução CFC n.º 1.133/2008 e o MCASP, fazendo constar ainda a integração entre os dados contábeis e instrumentos de planejamento mediante o uso dos indicadores

constantes do PPA/LDO/LOA.

2.7. DA MANIFESTAÇÃO DA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO.

Após o exame dos autos do processo, esta Auditoria esclarece que o presente parecer teve como base os achados da Inspetoria, constantes na ANA – 4ICE – 26332/2016 (fls. 136/149).

2.8. 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, uma vez que este Parecer é emitido exclusivamente com base nos documentos constantes dos autos.

2.9. DA IRRELEVÂNCIA DOS VALORES ENVOLVIDOS E DA LIMITAÇÃO DA ANÁLISE MERAMENTE DOCUMENTAL.

Os documentos acostados aos autos foram objeto de análise por esta Auditoria e não encontramos irregularidades ou impropriedades relevantes. Ocorre que tal análise foi efetivada com base EXCLUSIVAMENTE, nos demonstrativos constantes dos autos, ou seja: a análise é meramente contábil, não sendo possível analisar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão praticados tal como preceitua o art. 59, inciso I da LO/TCE/MS.

De acordo com Comparativo da Despesa Autorizada x Realizada (fl. 59) a despesa realizada totalizou R$ 288.995,94, assim os valores envolvidos **não** são representativos. A CF/88, a CE/MS/89 e a LO/TCE/MS atribuem competência ao TCE/MS para fiscalizar os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e

patrimonial, contudo é de ressaltar que a análise documental que ora fazemos não nos permite abordar a totalidade dos aspectos a serem fiscalizados.

Nesse contexto, seria interessante que esta corte incluísse este Fundo de Habitação e Interesse Social de Coronel Sapucaia no planejamento anual de auditoria, verificando *in locco* todos os aspectos que devem ser objeto de fiscalização (contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial), e ainda, se tais despesas atenderam à legalidade, legitimidade e economicidade preconizadas pela legislação supracitada. Não obstante, essa Corte de Contas poderá analisar tais aspectos nas contas de Governo, fazendo uma análise sistemática e abrangente sobre o desempenho e efetividade da gestão.

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 LO/TCE/MS.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, e 59, II, todos da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 (LO/TCE/MS), esta Auditoria opina pela **REGULARIDADE** das Contas Anuais de Gestão do Fundo de Habitação e Interesse Social de Coronel Sapucaia no exercício financeiro de 2015, opinando ainda:

a. Pela fixação de prazo ao gestor para que, ao elaborar as DCASP do exercício financeiro de 2017, elabore, publique, divulgue no site da transparência e remeta ao TCE/MS as Notas Explicativas que são parte integrante das DCASP.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 1 de fevereiro de 2017.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

TFR

PROCESSO TC/MS	:	TC/6119/2016
PROTOCOLO	:	1680761
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE CORONEL SAPUCAIA
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	NILCEIA ALVES DE SOUZA
CARGO DO JURISDICIONADO	:	PREFEITA MUNICIPAL À ÉPOCA
TIPO DE PROCESSO	:	CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	OSMAR DOMINGUES JERONYMO

Ao Ministério Público de Contas,

Encaminhamos os presentes autos, com o nosso parecer, conforme disposto art. 110, §4º, inciso II, do RI/TCE/MS, aprovado pela Resolução Normativa n.º 76/2013.

Campo Grande/MS, 1 de fevereiro de 2017.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

CONSELHEIRA SUBSTITUTA