ACÓRDÃO - AC00 - 1804/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/5484/2017
PROTOCOLO	: 1797691
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: AGÊNCIA DE HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
JURISDICIONADA	: MARIA DO CARMO AVESANI LOPEZ
ADVOGADA	: WANILZA GOMES SOARES VENDAS – OAB/MS Nº 11.799
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – AGÊNCIA DE HABITAÇÃO POPULAR DO ESTADO – INCONSISTÊNCIAS – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – PARECER DO CONSELHO E ATO DE NOMEAÇÃO – VERIFICAÇÃO DE CONTROLE SOCIAL EFETIVO – DIVERGÊNCIA EM INFORMAÇÕES – ANEXO 17 E BALANÇO FINANCEIRO – NECESSIDADE DE DETALHAMENTOS EM NOTA EXPLICATIVA – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS E DO DETALHAMENTO DOS AJUSTES – REGULARIDADE COM RESSALVA – QUITAÇÃO – RECOMENDAÇÃO.

1. Acerca da ausência nas contas analisadas do parecer do controle social e do ato de nomeação dos membros, é expedida a recomendação, uma vez que encaminhado atas de reunião e verificado controle social efetivo.

2. Não necessariamente em todos os casos o Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17) irá coincidir com as informações apresentadas no Balanço Financeiro-BF (Recebimentos e Pagamentos Extras orçamentários), contudo, sempre que houver divergências entre as peças contábeis, tais detalhamentos devem constar em nota explicativa, a fim de garantir o mínimo de transparência nas contas públicas. Desta forma, o que se espera da contabilidade pública é que esta disponha do mínimo de transparência nas informações apresentadas, sendo cabível a ressalva no sentido de que evitem usar saldos líquidos nos demonstrativos contábeis e sempre que houver contas genéricas, faça o detalhamento em notas explicativas.

3. O MCASP – 7ª edição traz diferenciações entre a Despesa de Exercícios Anteriores (DEA) e os Ajustes de Exercícios Anteriores e estabelece regras para determinar quando uma DEA caracteriza uma Variação Patrimonial Diminutiva (VPD), com impacto no resultado patrimonial do exercício, e quando caracteriza um ajuste de exercícios anteriores ou um ativo. Nem toda despesa empenhada em DEA caracteriza um ajuste de exercício anterior. Assim, não basta elaborar Nota Explicativa que traga somente os conceitos de DEA, é preciso enquadrar em cada uma das situações constantes do MCASP e separar, a parcela de DEA que representa uma VPD, da parcela de DEA que representa um ajuste de exercício anterior. Diante da ausência de publicação das Notas Explicativas e do detalhamento dos Ajustes, é cabível a recomendação.

4. Verificado que a prestação de contas de gestão atendeu substancialmente às disposições legais e regulamentares, apresentando, todavia, impropriedades que

insuficientes para ocasionar a reprovação, é declarada a regularidade com ressalvas, que atraem a recomendação ao atual gestor para que observe, com maior rigor, as normas que norteiam a Administração Pública, evitando que as falhas voltem a ocorrer.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 19 a 22 de setembro de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **regularidade, com ressalvas,** da prestação de contas anual de gestão da **Agência de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso do Sul (AGEHAB)**, inerente ao exercício financeiro de **2016**, sob a responsabilidade da Sra. **Maria do Carmo Avesani Lopez**, diretora presidente à época dando-lhe a devida **quitação**, com fundamento no art. 59, II, c/c o art. 60, ambos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período, e pela **recomendação** ao atual gestor para que observe com maior rigor as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e o MCASP/STN e as normas gerais aplicadas à administração pública, principalmente quanto a elaboração e publicação de Notas explicativas junto às DCASP e as normas deste TCE quanto à remessa de documentos.

Campo Grande, 22 de setembro de 2022.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Trata o presente processo da prestação de contas anual de gestão da Agência de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso do Sul (AGEHAB), inerente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade da Sra. Maria do Carmo Avesani Lopez, diretora presidente à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Resolução TCE-MS n. 54, de 14 de dezembro de 2016 (Anexo II, item 2.4, subitem 2.2.1), vigente à época.

Em primeira análise a 4ª Inspetoria de Controle Externo (4ªICE) e a Auditoria se manifestaram pela não aprovação das contas (ANA - 4ICE – 12860/2017, fls. 607/622; e PAR - GACS PSS – 8600/2018, fls. 623/644). Por sua vez, a Procuradoria de Contas (PAR – 2ªPRC – 7672/2019, fls. 645/646) opinou pela intimação dos gestores.

Intimada (INT – G.ODJ – 7776/2019, fl. 647), a gestora da AGEHAB, Sra. Maria do Carmo Avesani Lopes, apresentou justificativa e documentos, os quais estão insertos às fls. 659/737.

Após reanálise, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão, a Auditoria e a procuradoria de Contas se manifestaram pela não aprovação das contas (ANA – DFCGG/CCE – 8152/2020, fls. 739/749; PAR - GACS PSS - 7024/2021, fls. 751/772; e PAR - 2ª PRC - 2691/2022, fls. 773/778).

Passo ao voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Considerando os documentos juntados pela responsável, a ANA – DFCGG/CCE – 8152/2020 (fls. 739/749), o PAR - GACS PSS - 7024/2021 (fls. 751/772) e o PAR - 2ª PRC - 2691/2022 (fls. 773/778), passo ao mérito.

As inconsistências que motivaram as análises das equipes técnicas foram:

Da ausência de documentos de remessa obrigatória

As equipes técnicas constataram a ausência dos seguintes documentos:

- Parecer emitido pelo Conselho Estadual assinado por todos os membros sobre as contas do exercício, quando houver;
- Ato de nomeação dos membros do Conselho Estadual na forma estabelecida em lei, quando houver;
- Termo de Conferência Anual do Almoxarifado.

Quanto à ausência do parecer do controle social, a gestora encaminhou as atas referentes a reuniões do conselho de administração da AGEHAB realizadas no decorrer de 2016. Os documentos estão disponíveis às fls. 666/668, fls. 669/670 e fls. 699/702. Contudo, conforme observado pelas equipes técnicas, as Atas da 1ª Reunião Ordinária (vide fl. 666) e da 2ª Reunião Ordinária (vide fl. 669) tratam das contas do exercício de 2015. Por sua vez, a ata da 3ª reunião ordinária do Conselho de Administração embora traga informações referentes ao exercício de 2016, tais como valores arrecadados e ações realizadas pela agência, a referida reunião ocorreu ainda no transcurso do exercício, ou seja, em 20/12/2016, o que impossibilitaria aos membros do conselho se manifestarem acerca da totalidade do exercício financeiro, no entanto, observa-se que o conselho é efetivo e está exercendo o controle social, portanto, recomendo ao atual gestor que observe com maior rigor as normas deste Tribunal quanto a remessa de documentos.

Quanto aos demais documentos pendentes, acolho a opinião da DFCGG de que o Decreto Estadual n. 14.210/2015, em seu art. 7º, dispõe sobre a formação do conselho de administração da AGEHAB, tendo como integrantes cativos os detentores dos cargos de secretários de Estado de Habitação, Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária, Obras Públicas e Transportes, além da direção da Sanesul (diretor–presidente) e da própria AGEHAB, dispensando nomeação formal dos respectivos membros.

Por fim, a gestora encaminhou às fls. 708/711 c/c fls. 712/719 os documentos que comprovam os bens em almoxarifado no valor de R$ 43.044,15.

Escrituração contábil de forma irregular

Em primeira análise (ANA – 4ICE – 12860/2017, fls. 607/622), a 4ª ICE apontou inconsistência nas informações apresentadas no confronto do Anexo 17 (fls. 86/87), e do Balanço Financeiro (fls. 72/74), no tocante aos recebimentos e pagamentos extra orçamentários, uma vez que o Balanço Financeiro (BF) indicava recebimentos extra orçamentários de R$ 18.765.660,37 e de pagamentos extra orçamentários de R$ 18.862.349,62. De outro modo, o Anexo 17 evidencia inscrição e baixa, respectivamente, de R$ 19.009.979,71 e de R$ 19.138.677,15, sem qualquer nota explicativa a respeito das divergências.

Concordo com o posicionamento da Auditoria, exposto no parecer PAR GACS PSS 8600/2018 (fls. 623/644), que não necessariamente em todos os casos o Demonstrativo da Dívida Flutuante irá coincidir com as informações apresentadas no BF (Recebimentos e Pagamentos Extra orçamentários), contudo entendo que sempre que houver divergências entre as peças contábeis, tais detalhamentos devam constar em nota explicativa, a fim de garantir o mínimo de transparência nas contas públicas.

Em sua defesa, a gestora informou que os valores corretos a serem evidenciados a título de ingressos e dispêndios são respectivamente: R$ 18.865.157,05 e R$ 18.888.287,05. Para justificar as quantias apresentou a seguinte tabela:

Conta Contábil	Descrição	Saldo Exercício Anterior	Débito no período	Crédito no período	Saldo Próximos Exercício
218810101	=RPPS - RETENÇÕES SOBRE VENCIMENTOS E VANTAGENS	20.091,89	295.628,18	335.166,94	59.630,65
218810102	=INSS	6.865,03	248.365,58	242.646,81	1.146,26
218810104	=IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE - IRRF	12.439,52	305.861,51	293.614,47	192,48
218810108	= ISS	8.202,36	608.510,43	601.079,51	771,44
218810109	=OUTROS TRIBUTOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	0,01	0,01	0,00	0,00
218810110	=PENSAO ALIMENTICIA	801,63	11.285,05	10.483,42	0,00
218810111	=PLANOS DE PREVIDENCIA E ASSISTENCIA MEDICA	11.307,31	185.923,33	174.616,02	0,00
218810113	=RETENCOES - ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE CLASSES	18,89	14.122,18	14.103,29	0,00
218610115	=RETENCOES - EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	48.208,26	479.268,70	458.735,68	33.675,24
218810118	SALÁRIOS,REMUNERAÇÕES E BENEFÍCIOS DO EXERCÍCIO	0,00	27.257,70	27.257,70	0,00
218810199	=OUTROS CONSIGNATARIOS	1.339,35	24.257,05	12.917,69	0,00
218810401	=DEPOSITOS E CAUCOES	8.719,55	144,82	503,57	9.078,30
218810403	=DEPOSITOS DE TERCEIROS	9.630,56	39.161,12	9.530,56	0,00
218810499	=OUTROS DEPOSITOS	565.194,47	16.684.521,39	16.684.521,39	565.194,47
218819900	=OUTROS VALORES RESTITUIVEIS	3.018.101,17	0,00	0,00	3.018.101,17
Total		3.710.920,01	18.888.287,05	18.865.157,05	3.687.790,01

Fonte: Resposta à Intimação fl. 664

Acrescentando ainda que no Balanço Financeiro, a contabilidade do órgão utilizou saldos “líquidos”:

O valor apresentado no demonstrativo de R$ 23.018,14 **(observar no Balanço Financeiro – Dispêndios – Anexo 13 em Depósitos restituíveis e Valores Vinculados-** (cópia anexa), refere-se ao saldo dos Ingressos Financeiros R$ 18.865.157,05 menos os Dispêndios Financeiros R$ 18.888.287,05. Para melhor entendimento a apresentação do demonstrativo, optamos em apresentar somente o valor líquido (a pagar) dos Depósitos Restituíveis (18.865.157,05 - 18.888.287,05 = 23.130,00) o que é lastreado pelo item 21, da IPC 06, sendo que a diferença de R$ 111,86, refere-se as notas de lançamentos contra ajustes de exercícios anteriores - 2016NL000356/2016NL000358/2016NL000359/2016NL000361/2016NL000363 /2016NL000373/2016NL000394 e 2016ART000001 (anexo). Sem causar prejuízo ao demonstrativo, ou seja, sem alterar seu **resultado financeiro**:

21. **Esta Instrução de Procedimento Contábil não esgota possibilidades** válidas de registro contábil para certos eventos, a exemplo de **retenções**, investimentos em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), rendimentos positivos e negativos de aplicações financeiras, variação cambial, dentre outros.

A fim de elucidar que tal operação não descaracterizou o resultado financeiro do anexo, o qual é seu objetivo final, encaminhamos em anexo um Demonstrativo (Balanço Financeiro) considerando os valores Depósitos Restituíveis com sua movimentação bruta, onde pode - se notar que os saldos financeiros, tanto de exercício anterior, quanto para o próximo exercício, continuam inalterados com a peça já remetida no Balanço Geral.

Assinado digitalmente por MARIA DO CARMO AVESANI LO
Este documento é cópia do original. Para conferir o origi
Protocolo: __/__/____ : __

Fonte: Resposta à intimação, fl. 664

A par das justificativas, concordo com a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (ANA – DFCGG/CCE 8152/2020, fls. 739/749), sobre o fato que a conta do BF, depósitos restituíveis e valores vinculados, não está lastreada por procedimentos da Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) n. 06 (Metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro) já que deveria indicar o movimento credor e devedor da conta contábil 2.1.8.8.0.00.00 do balancete de verificação.

Assim, conforme demonstrou a DFCGG, o BF não espelhou a movimentação da conta 2.1.8.8.0.00.00 – valores restituíveis. Além disso, concordo com a Auditoria, que o princípio contábil da transparência impõe a utilização de saldos brutos em seus demonstrativos e não líquidos como justificou a contabilidade da Agência de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul. Destaco ainda que a IPC 06 prevê que sempre que necessário a nota explicativa deve acompanhar o demonstrativo a fim de esclarecer e detalhar os dados indicados nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao setor Público (DCASP).

Soma-se o fato que uma das principais divergências entre os demonstrativos contábeis ora em debate está nas contas “outros recebimentos e pagamentos extra orçamentários”, que apresentam valores que correspondem respectivamente a 99,22% e 98,5% do grupo (Pagamentos extra orçamentários e Recebimentos extra orçamentários). É o uso de designações genéricas sem qualquer detalhamento em Nota Explicativa.

Desta forma, o que se espera da contabilidade pública é que esta disponha do mínimo de transparência nas informações apresentadas, sendo cabível a ressalva no sentido de que evitem usar saldos líquidos nos demonstrativos contábeis e sempre que houver contas genéricas, faça o detalhamento em notas explicativas.

Da ausência de publicação das Notas Explicativas e do detalhamento dos Ajustes

Quanto a ausência de Notas Explicativas, apontado pela Auditoria, a gestora compareceu aos autos, mas não especificou os feridos ajustes, veja-se:

Processo nº. 62/400 - 02117
Data 29/03/17 Fls. 43
Nome:

NOTA EXPLICATIVA

1. Em análise ao Balancete de Dezembro de 2016 para preenchimento do "Demonstrativo Balanço Anual de Movimentação de Bens Patrimoniais", notamos que o SALDO ANTERIOR A 2015 está constando também no somatório da coluna "Débito até o mês".

Entendemos que devido os saldos contábeis não serem transferidos de um exercício para outro automaticamente, foram lançados através de "nota de inicialização" no início do exercício de 2016, explicando os valores estarem inseridos na coluna "débito até o mês".

Exemplo:

SALDO INICIAL 2016 DA CONTA MATERIAL DE CONSUMO.....551,85 (+)

DÉBITO ATÉ O MÊS (BALANCETE DEZEMBRO/2016).....116.920,26 (+)

CRÉDITO ATÉ O MÊS (BALANCETE DEZEMBRO/2016).....115.487,24 (-)

SALDO ATUAL ..... 1.984,87 (=)

SALDO ATUAL (CONFORME BALANCETE DE DEZEMBRO/2016 ..... 1.433,02

DIFERENÇA (EXATAMENTE O VALOR INICIAL EM JAN/2016) 551,85

2. Temos a informar que o valor de Bens Imóveis não consta lançado no Sistema SISPAT, pois até a presente data não houve nenhuma orientação para inserir os bens imóveis no referido sistema, por isso somente o preenchimento do valor no Balanço Anual de Movimentação de Bens Patrimoniais.

3. Em relação ao relatório de Inventário gerado pelo Sistema GCA em confronto com o Sistema SPF, estão com divergências devido um dos programas trabalhar com várias casas decimais e o outro com arredondamento de cáiculo, onde ao longo do exercício perfazem alguns centavos de diferença como podemos observar no quadro abaixo:

Fonte: Nota Explicativa, fl. 719

Conforme a legislação contábil os ajustes de exercícios anteriores são escriturados quando detectado erro imputável a determinado exercício anterior e que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes ou mudança de critério contábil. O MCASP – 7ª edição, páginas 231 a 233, traz uma série de diferenciações entre a Despesa de Exercícios Anteriores (DEA) e os Ajustes de Exercícios Anteriores e estabelece uma série de regras para determinar quando uma DEA caracteriza uma Variação Patrimonial Diminutiva (VPD), com impacto no resultado patrimonial do exercício e quando caracteriza um ajuste de exercícios anteriores ou ainda quando caracteriza um ativo. Basicamente, a despesa de exercício anterior é classificada como ajustes de exercícios anteriores quando o fato gerador da despesa for de competência de exercício anterior (pois a regra é erro, imputável a exercício anterior e não atribuível a fatos subsequentes).

Nem toda despesa empenhada em DEA caracteriza um ajuste de exercício anterior. Assim, não basta elaborar Nota Explicativa que traga somente os conceitos de DEA, é preciso enquadrar em cada uma das situações constantes do MCASP e separar, a parcela de DEA que representa uma VPD, da parcela de DEA que

representa um ajuste de exercício anteriores.

Portanto, acolho a manifestação da Auditoria pela recomendação ao contador, ao controle interno e ao gestor para que observem as regras contidas no MCASP – 7ª edição – e faça o enquadramento em cada um dos casos, ocasião em que podem existir DEA que serão despesa patrimonial do período (VPD), ativo (Estoque ou imobilizado) e DEA que serão levadas à ajustes em virtude do fato gerador da despesa ter ocorrido em exercícios anteriores. Destaco que esta recomendação não fundamenta a irregularidade das contas.

Além disso, a justificativa apresentada pela gestora de que a Resolução TCE/MS 54/2016 não exigia a apresentação de notas explicativa é completamente equivocada, visto que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as normas expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade dispõem que as Notas Explicativas são parte integrante das Demonstrações Contábeis, nesse sentido, inexiste balanços contábeis sem apresentação de notas explicativas. São, portanto, ao meu ver, documentos que estão associados e devem ser apresentados e publicados de forma conjunta.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho as manifestações da DFCGG, da Auditoria e da Procuradoria de Contas, e **VOTO**:

1. pela **regularidade, com ressalvas,** da prestação de contas anual de gestão da Agência de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso do Sul (AGEHAB), inerente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade da Sra. Maria do Carmo Avesani Lopez, diretora presidente à época dando-lhe a devida quitação, com fundamento no art. 59, II, c/c o art. 60, ambos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

2. pela **recomendação** ao atual gestor para que observe com maior rigor as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e o MCASP/STN e as normas gerais aplicadas à administração pública, principalmente quanto a elaboração e publicação de Notas explicativas junto às DCASP e as normas deste TCE quanto à remessa de documentos;

3. pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalvas da prestação de contas anual e pela recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Jerson Domingos e Flávio Kayatt, e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Marcio Campos Monteiro).

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 22 de setembro de 2022.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

PMS / ARN / VAB