ACÓRDÃO - AC00 - 1459/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/4684/2016/001
PROTOCOLO	: 2116407
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇAO BASICA E DE VALORIZAÇAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇAO DE RIO NEGRO
RECORRENTE	: ALDECI DE OLIVEIRA SILVA GAMA
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – IRREGULARIDADE DAS CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DO FUNDEB – NÃO CUMPRIMENTO DO ART. 21, §2º DA LEI FEDERAL N. 11.949/2007 – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – MULTA – FALHAS PASSÍVEIS DE RESSALVA – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – AFASTAMENTO DA PENALIDADE – PROVIMENTO.

1. Quanto ao motivo ensejador de reprovação das contas de gestão (descumprimento da regra do art. 21, § 2º, da Lei (federal) n. 11.494/2007), na utilização dos recursos do FUNDEB do exercício, que excedeu o limite do saldo financeiro para o exercício seguinte, em percentual superior a 5%, no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, sem a devida comprovação de edição de Decreto para abertura de crédito adicional, devidamente justificado pelo recorrente, que não ocasionou dano ao erário, tal fato é passível de ressalva e recomendação, conforme precedentes desta Corte.

2. A ausência de elaboração, publicação e edição de notas explicativas também caracteriza falha passível de ressalva, considerando que esse requisito não constava no rol dos documentos de exigência obrigatória (Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011, vigente à época).

3. Conhecimento e provimento do recurso ordinário, a fim de declarar a regularidade com ressalva da prestação de contas e de afastar a penalidade aplicada ao recorrente, ante a reduzida materialidade da infração cometida, com formulação de recomendação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 20 a 23 de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento e provimento** do recurso ordinário interposto pela senhora **Aldeci de Oliveira Silva Gama** (Secretária Municipal de Educação de 1/5/2014 a 31/12/2016), reformando o **Acórdão AC00- 713/2020** de forma a **declarar**, com fundamento na regra do art. 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a **regularidade com ressalva** que resulta em recomendação inscrita nos termos do

inciso III, da prestação de contas de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Rio Negro, referente ao exercício de 2015; **excluir a penalidade** aplicada no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS à recorrente (**item II -a,** do Acordão recorrido), ante a reduzida materialidade da infração cometida, nas circunstâncias delineadas; **recomendar**, com fundamento na regra do art. 59, §1º, II da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Secretário Municipal de Educação de Rio Negro, ou a quem vier sucedê-lo no cargo, que tome as medidas necessárias a fim de utilizar os recursos do exercício em consonância com a regra do art. 21, § 2º da Lei (federal) n. 11.494 de 2007, bem como que encaminhe as devidas Notas Explicativas, em observância às Resoluções vigentes à época.

Campo Grande, 23 de novembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** - Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Examina-se nos presentes autos a matéria do Recurso Ordinário interposto pela Sra. **ALDECI DE OLIVEIRA SILVA GAMA** (Secretária Municipal de Educação de 1/5/2014 a 31/12/2016), devidamente admitido pela Presidência (pç. 11, fl. 39), contra os efeitos do Acórdão AC00 – 713/2020 (pç. 61 de fls. 437-445 do TC/4684/2016). Quanto à decisão atacada, verifica-se o seguinte teor da parte dispositiva:

> **ACÓRDÃO AC00 – 713/2020**
>
> Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de julho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** da Prestação de Contas Anuais de Gestão do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Rio Negro/MS**, relativo ao exercício financeiro de **2015**, de responsabilidade do Sr. **Gilson Antônio Romano** e da Sra. **Aldeci de Oliveira da Silva Gama**, com aplicação de **multa** correspondente a **100 (cem) UFERMS**, sendo, **50 (cinquenta) UFERMS**, à Sra. **Aldeci de Oliveira da Silva Gama**, e **50 (cinquenta) UFERMS**, ao Sr. **Gilson Antônio Romano**, determinando aos Gestores identificados no item anterior, que no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, pague ao FUNTC a multa aplicada, sob pena de execução, e **recomendação** ao atual Gestor e ao Contador, se ainda não o fizeram, que as notas explicativas, dos próximos exercícios financeiros, sejam elaboradas, publicadas e remetidas a este TCE/MS, seguindo modelo/roteiro e rol mínimo previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, e que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, pena de responsabilidade.

A irresignação da recorrente está demonstrada no recurso, quanto a não aplicação do valor total das disponibilidades financeiras de recursos do FUNDEB no exercício de 2015. De tal modo, alega que o recurso total do FUNDEB foi de R$ 2.145.841,76 no exercício, sendo que a Conselheira Substituta considerou o saldo anterior como valor a ser gasto para considerar o limite no exercício.

Nesse sentido, propôs recalcular os valores relativos aos limites que deixaram de ser aplicados no exercício, por ser o único motivo ensejador de reprovação das contas de gestão. Pontuou que contas do FUNDEB causaram superávit financeiro e patrimonial ao município, cujos professores foram pagos, recebendo acima do piso salarial, sem malversação dos recursos. Igualmente, não houve conduta improba ou leviana, uma vez que houve aplicação do mínimo de 60% dos recursos com professores, sem pagamentos estranhos ou divergentes do previsto em lei.

Além disso, apela para a verificação de possibilidade da Corte de Contas evocar papel orientador à recorrente para o cumprimento dos preceitos no seu devido tempo, como já ocorrido, em outros momentos precedentes idênticos que levaram a aprovações com ressalvas.

Finalizou que o descumprimento não ocorreu de forma dolosa, sugerindo a reforma do Acórdão com ressalvas.

Ao analisar as justificativas da recorrente, a Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação (DFE) observou que a recorrente não apresentou documentos ou justificativas de ordem técnica para contrapor a sanção aplicada. Razão pela qual corrobora a apreciação anterior e mantém a decisão (ANA – DFE – 6394/2022, pç. 17, fls. 46-52).

No fim do caminho processual, o Ministério Público de Contas observou que é incontroverso ter havido extrapolação do limite disposto no art. 21, §2º da Lei (federal) n. 11.494/2007, restando verificar se essa extrapolação foi ou não materialmente relevante para justificar a aplicação de sanção.

A princípio, os jurisdicionados defenderam que houve aplicação de 94,37% dos recursos do Fundo, extrapolando 0,63% do limite de 5%. Em sequência a DFE, calculou esse percentual em 4,26% (fls. 245-256 do TC/4684/2016), e posteriormente em 9,05% (fls. 403-411 do TC/4684/2016), enquanto a Auditoria calculou em 8,83% o percentual (fls. 413-420 do TC/4684/2016).

Portanto, em prestígio à presunção de legalidade dos atos administrativos, o *parquet* considerou legítimo os cálculos elaborados pelos jurisdicionados, já que as próprias instâncias técnicas divergem entre si.

Assim, conforme o extrapolado (0,63%), correspondendo a R$ 12.895,58, diante das circunstâncias expostas, não constituiu causa suficiente para, sob o ângulo da materialidade e relevância, justificar a desaprovação das contas.

Com relação às Notas Explicativas, o MPC anexou jurisprudência sobre o entendimento nesta Corte de Contas, com recomendação ao gestor, visto que o fato não comprometeu o exame de contas.

E por fim se manifestou pelo provimento do recurso ordinário com a ressalva pelas inconsistências encontradas, bem como pela exclusão da penalidade de multa (PAR – 2ª PRC – 10080/2023, pç. 23, fls. 59-62).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Acerca da matéria em exame, tenho que o feito está adequadamente instruído, motivo pelo qual declaro encerrada a instrução processual para o julgamento deste recurso, nos termos dos arts. 4º, III, “b”, e 164 do Regimento Interno (Resolução TCE/MS n. 98, de 19 de dezembro de 2018).

Inicialmente exercendo o meu juízo de admissibilidade conheço do recurso interposto pela Sra. Aldeci de Oliveira Silva Gama, na forma que admitido pela Presidência por entender estarem presentes os requisitos da **tempestividade**, já que manejado nos prazos regimentais, do **cabimento** (R.O. é a adequada espécie recursal); **legitimidade recursal** (a recorrente é sujeito sucumbida da relação processual, prejudicada pelos efeitos da decisão recorrida); bem como do **interesse de recorrer** (a pretendida reforma da decisão lhe trará vantagem prática, bem como é o único meio de ter concretizado a pretensão material).

No mérito, examinando as alegações postas no recurso e as manifestações do corpo técnico e do representante do Ministério Público de Contas, entendo que a decisão combatida **deve ser reformada integralmente** na forma que passo a relatar.

Verifico inicialmente que a recorrente alega que a prestação de contas de gestão do FUNDEB de Rio Negro ocorreu em respeito à Lei (federal) n. 4.320, de 1964, Lei Complementar n. 101, de 200 e na Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011, com reconhecimento do Conselheiro Relator e acolhimento do Tribunal Pleno (pç. 2, fl. 5).

É ponto incontroverso que a utilização dos recursos do exercício de 2015, excedeu o limite do saldo financeiro para o exercício seguinte, em percentual superior a 5%, máximo legal disposto no art. 21, §2º da Lei n. 11.949, de 2007.

Em que pese conste as divergências de cálculos sobre a extrapolação do limite disposto na Lei (federal) n. 11.494/2007, concordo com o Ministério Público de Contas, e considero legítimos os cálculos elaborados pelos jurisdicionados.

Dessa forma, quanto ao apontamento da primeira irregularidade (descumprimento da regra do art. 21, § 2º da Lei (federal) n. 11.494 de 2007), tal regramento assim dispõe:

> Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
>
> § 1º (...);
>
> § 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Ademais, a Emenda Constitucional 53, de 2006, assentou sobre a destinação de 60% do Fundo da Educação Básica (Fundeb) para os profissionais do magistério. Eis o que determinava o inciso XII, do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

> XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

É certo que o valor aplicado foi na proporção de 94,37% para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, sendo assim, a proporção determinada não foi inferior a 60%, de acordo com o art. 70, da Lei (federal) n. 9.394, de 1996 e EC n. 53, de 2006 (aplicável à época).

Todavia, o saldo para o exercício seguinte foi de 12.895,58, ou seja, 5,63% dos recursos totais (R$ 2.145.841,76), utilizado no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, sem a devida comprovação de edição de Decreto para abertura de crédito adicional (fls. 294-295 do TC/4684/2016).

Nesse passo, acolho as justificativas da recorrente, uma vez que foi o único motivo ensejador de reprovação, não constando demais irregularidades, tampouco dano ao erário.

Trata-se de entendimento adotado por esta Corte de Contas, conforme jurisprudência adotada:

> EMENTA - PEDIDO DE REVISÃO – ACÓRDÃO – IRREGULARIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB – AUSÊNCIA DO DECRETO DE CRÉDITO ADICIONAL PARA A UTILIZAÇÃO DE RECURSO NO PRIMEIRO TRIMESTRE SUBSEQUENTE DO EXERCÍCIO – AUSÊNCIA DE LEI QUE INSTITUIU O FUNDEB NO ÂMBITO MUNICIPAL – APLICAÇÃO DE MULTA – ENCAMINHAMENTO DE LEI MUNICIPAL – IMPROPRIEDADE REMANESCENTE – FALTA DE CARACTERIZAÇÃO DE ATO ANTIECONÔMICO QUE POSSA RESULTAR EM DANO AO ERÁRIO OU PREJUÍZO À CONCRETIZAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – PARCIAL PROCEDÊNCIA.
>
> 1. Embora constitua regra a aplicação total dos recursos do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério FUNDEB dentro do exercício correspondente, pode, sob a discricionariedade do Gestor, o valor, de até 5% dele, ser utilizado no primeiro trimestre subsequente, mediante abertura de crédito adicional, conforme § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007. **No entanto, a falta de abertura de crédito adicional para sua regular utilização é julgada como falha passível de ressalva, por considerar que não se caracteriza ato antieconômico que possa resultar em dano ao erário ou prejuízo à concretização do interesse público, merecendo, contudo, a formulação de recomendação ao gestor no sentido de observar as citadas disposições legais** (...) (Acórdão AC00 – 1044/2022, TCE-MS - Revisão: 88602018 MS 1922875, Relator: Márcio Campos Monteiro, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 3197, de 04/08/2022) (grifo nosso).

Noutro aspecto, verifico que não houve a elaboração, publicação e divulgação de Notas Explicativas às DCASP do FUNDEB. Contudo essa falha é passível de ressalva, considerando que esse requisito não constava no rol dos documentos de exigência obrigatória (Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011, vigente à época).

Friso que, não obstante a possibilidade de ressalva, em caso de eventuais correções decorrentes de omissões e erros de registros contábeis verificados nas prestações de contas de exercícios encerrados, estas deverão ser efetuadas no exercício corrente, conforme dispõe art. 9º, §3º da Resolução n. 88, de 2018:

> Art. 9º (...)
>
> § 3º. As correções dos registros contábeis decorrentes de omissões e erros verificados nas prestações de contas de exercícios encerrados deverão ser efetuadas no exercício corrente, respeitando o registro cronológico dos lançamentos contábeis, independente do exercício em que as irregularidades ocorreram ou do ordenador responsável à época, devendo utilizar conta própria denominada "Ajuste de Exercícios Anteriores" e evidenciar em "Notas Explicativas", não sendo admitida a reabertura e/ou retificação de demonstrações contábeis já publicadas e enviadas a esta Corte de Contas.

Portanto, embora os requisitos exigidos no exercício examinado não tenham sido totalmente cumpridos, ante as falhas e inconsistências detectadas, entendo que não houve prejuízo à análise e julgamento das contas apresentadas, sendo suficiente recomendação à Administração Pública para que observe com maior rigor as regras aplicadas à contabilidade pública. Trata-se de finalidade precípua para o aprimoramento e eficiência na gestão dos recursos públicos, assim como de dar transparência aos atos dos governantes.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas e **voto pelo conhecimento e provimento** do recurso ordinário interposto pela senhora Aldeci de Oliveira Silva Gama (Secretária Municipal de Educação de 1/5/2014 a 31/12/2016), reformando o Acórdão AC00- 713/2020 de forma a:

I- declarar, com fundamento na regra do art. 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a **regularidade com ressalva** que resulta em recomendação inscrita nos termos do inciso III, da prestação de contas de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Rio Negro, referente ao exercício de 2015;

II- excluir a penalidade aplicada no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS à recorrente (item II -a, do Acordão recorrido), ante a reduzida materialidade da infração cometida, nas circunstâncias delineadas;

III-recomendar, com fundamento na regra do art. 59, §1º, II da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Secretário Municipal de Educação de Rio Negro, ou a quem vier sucedê-lo no cargo, que tome as medidas necessárias a fim de utilizar os recursos do exercício em consonância com a regra do art. 21, § 2º da Lei (federal) n. 11.494 de 2007, bem como que encaminhe as devidas Notas Explicativas, em observância às Resoluções vigentes à época.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e provimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, os Exmos. Conselheiros-Substitutos Celio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos declarou-se impedida de votar.

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

Campo Grande, 23 de novembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MRLOS/ARP