ACÓRDÃO - AC00 - 281/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2390/2018
PROTOCOLO	: 1890394
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BASICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE GUIA LOPES DA LAGUNA
JURISDICIONADOS	: 1- JAIR SCAPINI 2- FÁTIMA DE DEUS SOUZA CORRÊA
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO – ANEXOS APROPRIADOS – CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO – FALHAS – CUMPRIMENTO DO ART. 22 DA LEI 11.494/2007 – DIVERGÊNCIA DE VALORES NO BALANÇO FINANCEIRO – JUSTIFICATIVA DO GESTOR – CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL DE 60% – REMESSA INTEMPESTIVA DOS BALANCETES MENSAIS AO SICOM – APURAÇÃO EM PROCEDIMENTO PRÓPRIO – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE NOTAS EXPLICATIVAS – INOCORRÊNCIA DE PREJUÍZO – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

1. A constatação de divergência dos valores do FUNDEB, quanto ao cumprimento do art. 22 da Lei 11.494/2007 vigente à época, registrados no Balanço Financeiro, que justificada pelo gestor, é passível de ressalva, diante da verificação do alcance da meta de 60% por meio da documentação juntada e da inexistência de prejuízo.

2. A apuração de responsabilidade pela remessa intempestiva dos balancetes mensais ao SICOM ocorrerá em procedimento próprio, o que sustenta a não imposição da sanção, a fim de se evitar o chamado “bis in idem” na sua aplicação sob o mesmo ponto de controle.

3. A ausência da publicação das notas explicativas é passível de recomendação, para que sejam elaboradas e publicadas com as informações de acordo com o Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público - DCASP e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

4. As contas de gestão são declaradas regulares com ressalva quando verificado o atendimento à legislação aplicável à matéria, por meio do encaminhamento dos documentos obrigatórios, identificando, contudo, falhas que não ocasionaram prejuízo, as quais resultam na recomendação cabível.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada em 10 a 13 de julho de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **declarar regular,**

com a ressalva que resulta na recomendação inscrita nos termos dispositivos do inciso subsequente deste voto, e assim aprovar a prestação de contas anual de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB do Município de Guia Lopes da Laguna, exercício financeiro de 2017, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência; e **recomendar** ao atual gestor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB do Município de Guia Lopes da Laguna, com fundamento nas regras do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, para que ele observe com rigor as normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de que as prestações de contas vindouras sejam encaminhadas devidamente instruídas com toda a documentação exigida, que as Notas Explicativas sejam publicadas em conjunto com os demais Demonstrativos Contábeis e que os relatórios e demonstrativos contábeis sejam preenchidos de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

Campo Grande, 13 de julho de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da **Prestação de Contas Anual de Gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação de Guia Lopes da Laguna/MS**, relativas ao exercício financeiro de 2017, encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo regimental estabelecido.

A **Equipe Técnica da Coordenadoria de Contas do Município** expediu a análise (ANA-DFCGG/CCM-9400/2019, pç.47, fls.209-203), por meio da qual concluiu que a prestação de contas não estava em conformidade com os critérios aplicáveis.

Submetida a matéria ao exame da **Auditoria,** o seu representante por meio do Parecer **PAR – GACS LLRP - 1711/2020** (pç.49, fls.225-241), concluiu pela irregularidade das contas anuais de gestão, pois não apresentou as Notas Explicativas, houve inconsistência do Balanço Financeiro com os demais demonstrativos e documentos comprobatórios, além da remessa intempestiva dos dados e documentos obrigatórios ao SICOM.

Ato contínuo, para o fim de assegurar aos jurisdicionados a regular observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado ao **Sr. Jair Scapini** – Prefeito Municipal e a **Sra. Fátima de Deus Souza Corrêa**– Secretária Municipal de Educação, conforme se observa das intimações expedidas INT – G. FEK – 6947/2020 (pç. 53, fl.245) e INT – G. FEK – 6946/2020 (pç. 52, fl.244), prazo para se manifestarem nos autos e apresentar esclarecimentos e/ou documentos necessários para elucidar as pendências apontadas pela Equipe Técnica e Auditoria.

Com isso, foram encaminhadas as justificativas e os documentos presentes às peças 59, 60, 62-64 para o fim de sanar as irregularidades previamente identificadas e que foram consideradas na análise da Equipe Técnica, Pareceres da Auditoria e Ministério Público de Contas e no decorrer das razões deste Voto.

Na sequência a **Equipe Técnica da Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação** expediu a análise (ANA-DFE-723/2021, pç. 66, fls.408-417), por meio da qual firmou o entendimento de que a prestação de contas de gestão foi elaborada em consonância com a legislação aplicável, com a ressalva da remessa intempestiva de dados e informações ao SICOM, ausência da publicação das Notas Explicativas e inconsistência no Balanço Patrimonial com demais demonstrativos e documentos comprobatórios.

Submetida a matéria ao exame da **Auditoria,** o seu representante por meio do Parecer **PAR – GACS LLRP-6691/2021** (pç.67, fls.418-423), concluiu pela regularidade com ressalva das contas anuais de gestão, para que o Gestor seja advertido que nas próximas prestação de contas apresente os anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, de acordo com as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

Finalmente, o representante do **Ministério Público de Contas-MPC**, opinou, por meio do Parecer PAR-2ª PRC-9292/2021 (peça 68, fls. 424-425), no seguinte sentido:

> A par do exposto, corroborando com as conclusões da Divisão de Fiscalização e da D. Auditoria, o Ministério Público de Contas se manifesta:
>
> I – **Pelo julgamento das Contas Anuais de Gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Guia Lopes da Laguna/MS**, relativas ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Jair Scapini, Prefeito Municipal, **como contas regulares com ressalva,** nos termos do art. 59, inc. II, da Lei Complementar n. 160/2012.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para o julgamento desta prestação de contas, nos termos dos arts. 4º, III, *b*, e 112, III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

DO ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros do Município para o exercício de 2018 foram aprovados pela Lei Municipal nº 1.150/2016, a qual autorizou despesa para a Unidade Orçamentária – FUNDEB, no valor de R$ 5.652.963,00.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais e anulações de dotações orçamentárias, com isso a despesa autorizada final foi alterada para R$ 5.145.724,27 (Anexo 12 – Balanço Orçamentário, pç.19, fls. 110-112).

Nesse sentido, restaram atendidas as determinações dos artigos 42 e 43, §1º, incisos I a III, todos da Lei Federal nº 4.320/64.

DOS BALANÇOS

Examinando a matéria, verifico que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos anexos apropriados, em consonância com as prescrições dos arts. 101 a 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964, e com os ditames da Lei Complementar (federal) n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

As demonstrações são compostas por: Balanço Orçamentário (BO) (pç. 19, fls. 110-112), Balanço Financeiro (BF) (pç.20, fls. 113-114), Balanço Patrimonial (BP) (pç.21, fls.115-16), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç.22, fls.117-119), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç.23, fl.119) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç.24, fls. 120-121).

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO (ANEXO 12, PEÇA 19, FLS.110-112)

O Anexo 12 (BO), nos termos da Lei n. 4.320, de 1964, demonstrou as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Em comparação das receitas realizadas R$ 4.473.691,84 com as despesas empenhadas R$ 4.499.697,64 decorrentes da execução do orçamento, observo que houve **déficit** orçamentário na ordem de R$ -26.005,80.

BALANÇO FINANCEIRO (ANEXO 13, PEÇA 20, FLS.113-114)

O Anexo 13 (BF) demonstrou a receita orçamentária, as transferências financeiras recebidas, os recebimentos de natureza extraorçamentária, conjugados com o saldo de caixa do exercício anterior, bem como a despesa orçamentária, transferências financeiras concedidas e pagamentos extraorçamentários, restando um saldo em espécie (disponível) para o exercício seguinte na ordem de R$ 7.698,72 conforme abaixo demonstrado:

BALANÇO FINANCEIRO	
ESPECIFICAÇÕES	R$
1. Receita Orçamentária	4.473.691,84
2. Transferências Financeiras Recebidas	340,60
3. Recebimentos Extraorçamentários	701.379,68
4. Saldo em Espécie do Exercício Anterior	37.118,37
5. Total (1 + 2 + 3 + 4)	**5.212.530,49**
6. Despesa Orçamentária	4.499.697,64
7. Transferências Financeiras Concedidas	0,00
8. Pagamentos Extraorçamentários	705.134,13
9. Total (6 + 7 + 8)	**5.204.831,77**
10. Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte (5 – 9)	**7.698,72**

Necessário analisar os apontamentos da Equipe de Apoio, Auditoria e Ministério Público de Contas acerca da divergência dos valores declarados no Balanço Financeiro (pç.20), os informados no Demonstrativo da Receita e Despesa do FUNDEB (pç.35) e no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO (pç.40 do TC/2343/2018 – Contas Anuais de Governo do Município de Guia Lopes da Laguna), no que se refere aos recursos aplicados pelo FUNDEB.

Sob esse ponto, a Lei nº 11.494/2007[1], vigente à época, disciplinava em seu art. 22, que pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos seriam destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício da rede pública.

Com amparo no demonstrativo da Auditoria (pç.49, fl.232), a divergência dos valores do FUNDEB, aplicados conforme disposição legal, pode ser assim resumida:

	Aplicação de 60% na remuneração dos profissionais da educação
Anexo 13 – Balanço Financeiro	**R$ 2.822.034,30**
Demonstrativos de Receitas do FUNDEB e RREO	R$ 4.141.222,52
Receita do FUNDEB Valor Empenhado	R$ 4.473.691,84
Percentual Aplicado	**63,08%**

Em que pese a divergência acima, observa-se, dos documentos juntados e Análises da Equipe Técnica e Auditoria, que foi atingida a meta de 60% dos recursos financeiros do FUNDEB destinados ao pagamento dos profissionais da educação, o que ocorreu, como pontuado pelo Jurisdicionado em sua resposta à intimação (pç.64, fls.378-379) foi que no Balanço Financeiro as despesas estão demonstradas por Fonte de Recursos e no demonstrativo de Receitas do Fundeb, por pagamento de profissionais que atuam na educação.

Entendo que referida divergência não prejudicou a análise e julgamento das contas apresentadas, bastando, para tanto, uma ressalva ao atual gestor para que observe com maior rigor o preenchimento dos relatórios e demonstrativos contábeis, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

BALANÇO PATRIMONIAL (ANEXO 14, PEÇA 21, FLS. 115-116)

[1] Lei que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, revogada pela Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020.

O Anexo 14 (BP) é a demonstração contábil que evidencia, qualitativamente e quantitativamente, a situação patrimonial do órgão público por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).

Atendendo as determinações legais e às normas contábeis vigentes, certifico que o Anexo 14 (BP) foi composto pelo quadro principal, quadros de ativo e passivo financeiro e permanentes, quadro das contas de compensação e quadro do superávit/déficit financeiro.

O resultado patrimonial do exercício apresentou um valor residual (superávit), que conjugado ao resultado de exercícios anteriores e ajustes de exercício anteriores, consigna o saldo patrimonial abaixo:

ESPECIFICAÇÕES	R$
Resultado de Exercícios Anteriores	238.516,34
Resultado do Exercício	(29.594,95)
Ajuste de Exercícios Anteriores	0,00
Total patrimônio Líquido	**208.921,39**

DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (ANEXO 15, PEÇA 22, FLS.117-118)

O Anexo 15 (DVP) - Demonstração das Variações Patrimoniais-DVP evidenciou as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária e indica o resultado patrimonial do exercício, que no presente caso, apresentou um valor deficitário de R$ -29.594,95.

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE (ANEXO 17, PEÇA 23, FL.119)

A dívida flutuante é aquela contraída pela Administração Pública, por um breve e determinado período de tempo. Segundo o art. 92 da Lei nº 4.320/64, compreende os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria.

De acordo com o Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante não restou dívida inscrita para o exercício de 2018.

DEMONSTRATIVO DOS FLUXOS DE CAIXA (ANEXO 18, PEÇA 24, FLS.120-121)

O Anexo 18 (DFC) - Demonstrativo dos Fluxos de Caixa identifica as origens dos fluxos de entrada de caixa, os itens que geraram desembolso de caixa durante o período das demonstrações contábeis e o saldo de caixa das demonstrações contábeis.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, a Demonstração de Fluxo de Caixa é composta por um quadro principal com as atividades operacionais, investimento e financiamento, além dos quadros secundários. São eles: de receitas derivadas e originárias, das transferências recebidas e concedidas, de desembolsos de pessoal e demais despesas por função e de juros e encargos da dívida.

Consoante informações descritas no DFC a geração líquida de caixa e equivalentes de caixa do exercício corresponde ao saldo negativo de R$-29.419,65 apurada entre os saldos de Caixa e Equivalentes de caixa inicial e final.

DEMONSTRATIVO DOS FLUXOS DE CAIXA	
ESPECIFICAÇÕES	R$
1. Fluxo de caixa líquido das Atividades Operacionais	(29.419,65)
2. Fluxo de caixa líquido das Atividades de Investimento	0,00
3. Fluxo de caixa líquido das Atividades de Financiamento	0,00
4. Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	37.118,37
5. Caixa e Equivalente de Caixa Final	7.698,72
6. GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA	**(29.419,65)**

Com relação ao apontamento da Equipe Técnica da Divisão de Fiscalização de Educação, Auditoria e Ministério Público de Contas acerca da remessa intempestiva dos balancetes mensais ao SICOM, não obstante os imperiosos deveres do gestor público de dar transparência aos atos de gestão e de prestar contas (*accountability*), bem como a incontroversa afronta às prescrições constitucionais[2] e regulamentares, devo reconhecer que o atraso na remessa dos balancetes mensais não prejudicou a análise final da prestação de contas, nem criou dificuldades, obstáculos ou prejuízos ao controle externo, a cargo deste Tribunal.

[2] **CF/88** - Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, [..]
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
CE/89 – Art. 76 - Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado responda ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Este Tribunal tem-se fundado nos princípios da finalidade e da razoabilidade para considerar que a falta de encaminhamento de documentos constitui irregularidade sanável por meio da remessa posterior, se ao considerá-los (os documentos), se conclua pela regularidade, e assim, por consequência, tem afastado a sanção a ser aplicada ao gestor.

Ademais, entendo que a apuração de responsabilidade pela remessa intempestiva dos balancetes deverá ocorrer em procedimento próprio, como rotineiramente vem ocorrendo nesta Corte de Contas. Desta forma, evita-se a aplicação de sanção chamada “bis in idem” sob o mesmo ponto de controle.

No que tange à ausência da publicação das Notas Explicativas, destaco a necessidade de o gestor aperfeiçoar o seu processo de elaboração, publicando-as em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP, de modo a cumprir a da Resolução TCE/MS n. 88, de 3 de outubro de 2018 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

Feitas as análises acima e avaliados os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, bem como os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, Dívida Flutuante e dos Fluxos de Caixa, concluo que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos anexos apropriados, em conformidade com as prescrições dos arts. 102 a 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho parcialmente as opiniões ofertadas nos Pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, e **VOTO** nos sentidos de:

I - **declarar regular, com a ressalva** que resulta na recomendação inscrita nos termos dispositivos do inciso subsequente deste voto, e assim aprovar a prestação de contas anual de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB do Município de Guia Lopes da Laguna, exercício financeiro de 2017, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência;

II – **recomendar** ao atual gestor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB do Município de Guia Lopes da Laguna, com fundamento nas regras do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, para que ele observe com rigor as normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de que as prestações de contas vindouras sejam encaminhadas devidamente instruídas com toda a documentação exigida, que as Notas Explicativas sejam publicadas em conjunto com os demais Demonstrativos Contábeis e que os relatórios e demonstrativos contábeis sejam preenchidos de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar regular com ressalva a prestação de contas anual de gestão e recomendar ao atual gestor.

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, Marcio Campos Monteiro, a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 13 de julho de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MRMAM/arp