ACÓRDÃO - AC00 - 1798/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/3264/2020
PROTOCOLO	: 2030236
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE CASSILANDIA
JURISDICIONADA	: MÁRCIA MARTINS DOS REIS
ADVOGADOS	: MARINA BARBOSA MIRANDA – OAB/MS 21.092 JOÃO PAES MONTEIRO DA SILVA, OAB/MS 10.849
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – DESCUMPRIMENTO DO MANUAL DE PEÇAS OBRIGATÓRIAS – AUSÊNCIA DE DOCUMENTO – ATO DE NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO – CÓPIA DO DECRETO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS INCOMPLETA E PUBLICAÇÃO ILEGÍVEL – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO ANEXO 14 – CONTAS IRREGULARES – MULTA.

É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nos arts. 21, II, 59, III, e 42, *caput*, VI e VIII, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, em decorrência das infrações consubstanciadas no descumprimento do Manual de Peças Obrigatórias (Resolução n. 88/2018, Anexo II, item 2, subitem 2.2.2, Letra B; art. 42, *caput*, II da Lei Complementar n. 160/2012), e na ausência de publicação do Balanço Patrimonial- Anexo 14, em contrariedade com o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 e no art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro de referência; bem como aplicada a sanção de multa ao responsável pelas infrações.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 13 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **I - declarar irregular** a prestação de contas anual de gestão do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) de Cassilândia**, exercício financeiro de 2019, gestão sob responsabilidade da **Sra. Márcia Martins dos Reis** (Secretária Municipal de Educação), em decorrência das seguintes irregularidades: **1.** Descumprimento do Manual de Peças Obrigatórias (Resolução n. 88/2018, Anexo II, item 2, subitem 2.2.2,

Letra B), e infração ao art. 42, caput, II da Lei Complementar n. 160/2012; **2.** Ausência de publicação do Balanço Patrimonial- Anexo 14, em contrariedade com o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 e no art. 48, da Lei Complementar n. 101/2000. **II- dar como fundamento** para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 59, III, e 42, caput, VI e VIII, 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 de referência; **III – aplicar multa** à **Sra. Márcia Martins dos Reis** (Secretária Municipal de Educação de Cassilândia)**,** no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS,** pelas infrações descritas nos termos dispositivos do **inciso I** deste Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012.

Campo Grande, 13 de dezembro 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 da Educação de Cassilândia - FUNDEB, relativa ao exercício financeiro de 2019, gestão sob responsabilidade da Sra. Márcia Martins dos Reis (Secretária Municipal de Educação), encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo regimental estabelecido.

A Unidade de Contas de Gestão da Educação (DFE) emitiu a Análise ANA - DFE – 8574/2020 (pç. 52, fls. 311-329), por meio da qual concluiu pela irregularidade da prestação de contas, por não se encontrar em conformidade com os critérios aplicáveis.

Submetida a matéria ao exame da Auditoria, o seu representante por meio do Parecer PAR - GACS LLRP - 7324/2021 (pç. 53, fls. 330-351), opinou pela irregularidade das contas anuais de gestão, recomendando a aplicação de multa, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, conforme o art. 46 da Lei Complementar n. 160/2012.

O Ministério Público de Contas (MPC) emitiu o Parecer PAR - 4ª PRC – 7783/2021 (pç. 54, fl. 352), no qual sugeriu a intimação dos responsáveis em observância aos princípios do contraditório e ampla defesa.

O contraditório e a ampla defesa foi assegurado ao Sr. Jair Boni Cogo (ex-Prefeito Municipal – fl. 354), e à Sra. Márcia Martins dos Reis (atual Secretária Municipal de Educação – fl. 355). Dessa forma, foram encaminhadas as respostas às intimações e documentos para compor a instrução processual (pçs. 69-72 e 74-77).

A Força-Tarefa de Contas Anuais (FTCA) emitiu a Análise ANA - FTCA – 5544/2023 (pç. 80, fls. 433-437), por meio do qual concluiu que a prestação de contas não está em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis, recomendando quanto aos itens do quadro 2 do relatório.

Na sequência, o representante do Ministério Público de Contas (MPC) emitiu o Parecer PAR - 1ª PRC - 8702/2023 (pç. 82, fls. 439-445), opinando:

> Ante o exposto, acompanhando o entendimento da Auditoria, opina o Ministério Público de Contas no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas-MS:
>
> I – julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2019, do **Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Cassilândia-MS**, gestão da Sra. **Márcia Martins dos Reis**, Secretária Municipal de Educação, nos termos do Art. 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c Art. 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 e Art. 17,

inciso II, da Resolução TC/MS nº 98/2018, pelos motivos expostos no item IV e V deste parecer, especialmente quanto à ausência de documentos de remessa obrigatória, irregularidade quanto à publicidade dos demonstrativos contábeis e não atendimento ao disposto no art. 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/2007, que infringem comandos constitucionais/legais e caracterizam infrações previstas no caput e incisos II e V, do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – **APLICAR MULTA** à gestora Sra. Márcia Martins dos Reis, nos termos do Art. 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigo 181, inciso I da Resolução TC/MS nº 98/2018;

III - **RECOMENDAR** ao atual gestor para que aperfeiçoe o processo de elaboração das Notas Explicativas e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis, seguindo orientações do MCASP e da Resolução CFC n. 1.133/2008 e ao controlador interno, para que ao elaborar seu parecer o faça demonstrando de forma inequívoca o acompanhamento das contas, utilizando o rol exemplificativo de atividades propostas por esta Corte de Contas, para subsidiar os trabalhos da Unidade de Controle Interno na elaboração do respectivo parecer (...) (os destaques constam o original).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, *b*, 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 da unidade gestora foram aprovados pela Lei (municipal) n. 2.148/2018 (pç. 17, fls. 134-138), a qual autorizou despesa orçamentária na ordem de R$ 10.500.000,00 para operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Cassilândia - FUNDEB, no exercício de 2019.

No decorrer do exercício financeiro houve suplementações com procedimentos de redução do próprio orçamento do FUNDEB que não alteraram o total das despesas inicialmente fixadas.

Nesse sentido, restaram atendidas as determinações dos artigos 42 e 43, §1º, incisos I a III, todos da Lei (federal) n. 4320/64.

DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações são compostas por: Balanço Orçamentário (BO) (pç. 19, fls. 185-187), Balanço Financeiro (BF) (pç. 20, fls. 188-189), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 21, fls. 190-191), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 22, fls. 192-193), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 23, fl. 194) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 25, fls. 197-198).

Feitas as análises de praxe nas Demonstrações Contábeis em comento, 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. 4.320/1964.

DOS ACHADOS

Os órgãos de apoio apontaram irregularidades na prestação de contas anual de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Cassilândia - FUNDEB, conforme a seguir discriminado:

- **Remessa intempestiva dos Balancetes Mensais ao SICOM**

Com relação à remessa intempestiva dos balancetes, ao Sistema de Contas Municipais – SICOM, observo que foram encaminhados fora do prazo previsto no Manual de Peças Obrigatórias (art. 45, da Resolução TCE/MS n. 88/2018).

Todavia, 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 desta Corte de Contas.

Nesse contexto, 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.

Além disso, entendo que a apuração de responsabilidade pela remessa intempestiva dos balancetes deverá ocorrer em procedimento próprio, como rotineiramente vem ocorrendo nesta Corte de Contas.

- **Descumprimento do Manual de Peças obrigatórias**

Compulsando os autos, o gestor deixou de encaminhar documentos constantes no Manual de Peças Obrigatórias, quais sejam:

a) Item 9 - Ato de nomeação dos membros do Conselho de Acompanhamento (Lei n. 11.494/20017, Art. 24) – Ausente a Portaria n. 415/2018;

b) Item 18 - Cópia dos decretos que autorizam a abertura de créditos adicionais, acompanhada das respectivas publicações em veículo oficial de imprensa ou Declaração de Inocorrência de Movimento - A cópia do Decreto n. 3443/2019 encontra-se incompleta e a publicação ilegível para conferência;

Pois bem. Não obstante o gestor tenha se manifestado, encaminhando documentos para sanar as falhas constatadas (fls. 370-399 e fls. 401-429), apreendo que as impropriedades ainda permanecem.

Assim, corroboro o entendimento da equipe técnica e do representante de Contas, uma vez que os apontamentos não foram devidamente sanados, permanecendo a irregularidade da prestação de contas em razão da remessa de documentos obrigatórios, com infração à Resolução n. 88/2018 (Manual de Peças Obrigatórias - Anexo II, item 2, subitem 2.2.2, Letra B), e art. 42, caput, II da Lei Complementar n. 160/2012.

- **Ausência de abertura de créditos adicionais nos termos do art. 43, § 1º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/1964**

A DFE identificou a falta de abertura de créditos adicionais acerca do superávit financeiro do exercício anterior, no valor de R$ 54.658,88 (Balanço Patrimonial – fls. 190-191), em desacordo com o art. 21, §2º e art. 22 da Lei n. 11.494/2007 (vigente à época) e art. 43, §1º, da Lei (federal) n. 4.320/1964.

Com amparo da planilha elaborada pela DFE (fls. 315-316), observo que houve destinação mínima de 71,62% dos recursos do FUNDEB à valorização e remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo exigido de 60%, conforme o art. 22 da Lei n. 11.494/2007, vigente à época), e que o saldo para o exercício seguinte foi de apenas 3,69% do total das receitas transferidas à conta do Fundo, ou seja, bem abaixo do limite máximo de 5%, previsto no art. 21, §2º da mencionada Lei n. 11.494/2007 (vigente à época).

Assim sendo, observo a falta de abertura de créditos adicionais por superavit financeiro do exercício anterior, contudo verifico que foi devidamente aplicado no exercício em referência, sem qualquer desrespeito aos limites legais dispostos na legislação, pode-se ser abordada como uma falha formal, conforme precedente a seguir:

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO-FUNDEB – LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO DO FUNDEB ATENDIDOS – INCONSISTÊNCIAS – ENVIO INTEMPESTIVO DOS BALANCETES MENSAIS DO SICOM – AUSÊNCIA DE CADASTRO DA ORDENADORA DE DESPESA – CADASTRO NO

> SISTEMA E-CJUR – **NÃO ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS NOS TERMOS DO ART. 43, § 1º, I DA LEI FEDERAL 4.320/1964** – COMPETÊNCIA PARA EDIÇÃO DOS DECRETOS MODIFICATIVOS DO ORÇAMENTO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – DEVER DE ALERTA DO GESTOR DO FUNDEB ACERCA DA EXISTÊNCIA DE VALORES PENDENTES DE UTILIZAÇÃO – DIVERGÊNCIA DE REGISTROS ENTRE OS ANEXOS 13 E 17 – VALOR DIMINUTO – PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO PADRÃO E SEM ABORDAGEM DA LEGISLAÇÃO DO FUNDEB – NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO – **CONTAS REGULARES COM RESSALVA – QUITAÇÃO – RECOMENDAÇÕES.** É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, dando quitação ao responsável, 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, com a expedição das recomendações cabíveis. (TCE/MS. TC/4151/2021. AC00 1201/2023. Tribunal Pleno. Relatora: Cons. Subs. Patrícia Sarmento dos Santos. Data de Julgamento: 25/10/2023)

Desse modo, tenho que a falha identificada não ocasionou prejuízo à análise e confiabilidade dos dados apresentados na prestação de contas, razão pela qual a expedição de ressalva às contas e recomendação ao atual gestor, para que adote as medidas necessárias para evitar que seja reiterada, é suficiente ao caso em apreço.

- **Ausência de publicação do Anexo 14 – Balanço Patrimonial**

O gestor informou sobre o encaminhamento da publicação do Balanço Patrimonial - Anexo 14, todavia, observo que foi enviado apenas o balanço patrimonial do sistema.

Importa destacar, que o gestor possui o dever de apresentar na íntegra o comprovante de publicação de todos demonstrativos contábeis, em atenção à publicidade e transparência necessários aos atos de gestão pública.

Logo, permanece a irregularidade, divergindo do previsto no art. 37, *caput*, da CF/88 e art. 48, da Lei Complementar n. 101/2000.

- **Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis**

As alterações trazidas pelas novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público tornaram a sua elaboração obrigatória e integrante dos demonstrativos contábeis, e servem como instrumento esclarecedor das principais práticas contábeis e complementar informações não suficientemente evidenciadas nos demonstrativos.

No caso em análise, como destacou o Ministério Público de Contas (fl. 444), as Notas Explicativas apresentadas foram mais conceituais, sem esclarecimentos, sem detalhar divergências, natureza dos registros e informações não suficientemente evidenciadas nas DCASP, conforme a Resolução CFC n. 1.133/2008.

Em que pese, desprovidas de requisitos dispostos MCASP e NBC T 16.6 (Resolução n. 1.133/2008 – item 3), vigente à época dos fatos, ressalto as dificuldades dos gestores quando da implementação das novas rotinas. Razão pela qual entendo pela ressalva da impropriedade.

Não obstante, considerando que as notas explicativas devem ser claras, sintéticas e objetivas, recomendo ao gestor que aperfeiçoe o processo de elaboração das Notas Explicativas, publicando-as em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP, de modo a cumprir a Resolução TCE/MS n. 88/2018 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, evitando-se a reiteração da falha detectada.

- **Ausência da Portaria n. 415/2015 que nomeou os membros do Conselho Municipal de Acompanhamento (Controle Social)**

Neste ponto, cumpre esclarecer a atuação do Conselho Municipal de Acompanhamento (Controle Social), acontece com a participação popular na gestão pública, na fiscalização da correta aplicação dos recursos, além de ser o principal canal de participação popular nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Sendo regulamentada pela Constituição Federal/88 e pela LRF, além de ser objeto de fiscalização pelos órgãos de controle para que seja efetivo e eficaz.

Em que pese o gestor tenha informado que encaminharia a Portaria n. 415/2018 que mencionou sobre a substituição dos membros, verifico que houve somente a comprovação da nomeação de 4 (quatro), dos 6 (seis) membros que assinaram o referido documento (pçs. 25 e 26).

Com isso, ressalto a importância da implantação e a comprovação de participação de todos os membros, possibilitando a demonstração de um Controle Social efetivo e atuante, porém, de igual forma, entendo que tal falha não ocasionou prejuízo à análise e confiabilidade dos dados apresentados na prestação de contas, bastando, neste caso, apenas uma ressalva.

- **Parecer do Controle Interno**

No que tange o Parecer do Controle Interno (fls. 8-10), verifico que a Auditoria apontou às fls. 348-349, que nos autos em análise consta Parecer Técnico Conclusivo Favorável à Prestação de Contas, sendo, no entanto, um modelo padrão, sem análise dos dados. Portanto, há certa dúvida quanto à efetividade do Controle Interno exercido no FUNDEB de Cassilândia.

Contudo, tal falha não ocasionou prejuízo à análise e confiabilidade dos dados apresentados na prestação de contas, bastando, porém, uma ressalva para que resulte em recomendação ao atual gestor, a fim de prevenir a reiteração da aludida impropriedade.

Outrossim, recomendo ao controlador interno do município que, ao elaborar o parecer, o faça demonstrando sua análise a respeito das demonstrações contábeis e resultados da unidade orçamentária, no exercício em referência. E ainda, como forma de orientação, que seja utilizado o modelo de relatório "Parecer Técnico Conclusivo" disponibilizado no Portal do Jurisdicionado desta Corte de Contas, bastando, uma ressalva, a fim de prevenir à ocorrência futura de impropriedades semelhantes.[1]

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, **VOTO** nos sentidos de:

I – declarar irregular a prestação de contas anual de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) de Cassilândia, exercício financeiro de 2019, gestão sob responsabilidade da Sra. Márcia Martins dos Reis (Secretária Municipal de Educação), em decorrência das seguintes irregularidades:

1. Descumprimento do Manual de Peças Obrigatórias (Resolução n. 88/2018, Anexo II, item 2, subitem 2.2.2, Letra B), e infração ao art. 42, caput, II da Lei Complementar n. 160/2012;

2. Ausência de publicação do Balanço Patrimonial- Anexo 14, em contrariedade com o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 e no art. 48, da Lei Complementar n. 101/2000.

II – dar como fundamento para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 59, III, e 42, caput, VI e VIII, 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 de referência;

III – aplicar multa à Sra. Márcia Martins dos Reis (Secretária Municipal de Educação de Cassilândia)**,** no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS,** pela(s) infração(ões) descrita(s) nos termos dispositivos do **inciso I** deste Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012;

IV - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

[1] Disponível em: < http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2021/09/anexo_portaria_tipoUg_modelo_1846620210920093554.docx > acesso 6/12/2023.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão e aplicar multa ao responsável.

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 e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 13 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

LBS/KBV