PARECER PAR - GACS PSS - 17896/2015

PROCESSO TC/MS	: TC/6148/2013
PROTOCOLO	: 1415933
UNIDADE JURISDICIONADA	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BASICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE ARAL MOREIRA - MS
JURISDICIONADO/INTERESSADO	: EDSON LUIZ DE DAVID
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2012
RELATORA	: MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDEB. DESCUMPRIMENTO DO ART. 21, §2º DA LEI FEDERAL N.º 11.494/2007. INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. MULTA. CONTAS IRREGULARES. CONTAS PRESTADAS FORA DO PRAZO LEGAL. MULTA – ART. 46 DA LO/TCE/MS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Município de Aral Moreira/MS, relativa ao exercício financeiro de 2012. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Já consta dos autos o PARECER PAR-AUDITORIA 17726/2013(fls. 220/231) que concluiu opinando pela aprovação com ressalvas destas contas de gestão. Vejamos:

> ***"III - CONCLUSÃO***
> ***9 –*** *Diante do exposto neste Parecer e considerando tudo que consta dos autos do processo ficou constatado que a presente Prestação de Contas Anuais de Gestão foi elaborada, de acordo a vigente ordem constitucional, com ressalva dos subitens 6.1 a 6.5 do item 6 e dos subitens 7.1.2, 7.3.1.1,*

7.3.3.1 do item 7 da PARTE II EXAME DE AUDITORIA, razões pelas quais esta Auditoria, conclusivamente, opina:
9.1 – *Que o Tribunal Pleno com fundamento no que dispõe inciso II do art. 21 c/c o inciso II do art. 59 ambos da LCE nº 160/2012, julgue e considere REGULARES COM RESSALVA a PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO do FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMETO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE ARAL MOREIRA – MS, inerente ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do Prefeito Municipal, EDSON LUIZ DE DAVID.*
10 – *O Parecer ora exarado foi fundamentado no exame de documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida, ficando, assim, portanto, ressalvadas quaisquer impropriedades e irregularidades porventura encontradas por meio de processos próprios regimentais.*
É o parecer."

O Douto Ministério Público de Contas, emitiu o **PARECER PAR - MPC - GAB.3 DR.JAC/SUBSTITUTO - 9593/2015,** (peça nº 37 - fls. 233/237) e opinou pela irregularidade destas contas, nos seguintes termos:

"III – DAS CONCLUSÕES
Ante o exposto, acompanhando integralmente o entendimento da 6ª ICE e 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 do Balanço Geral de 2012 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Aral Moreira-MS, gestão do Senhor Edson Luiz de David, Prefeito Municipal, nos termos do artigo 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c artigo 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 16, inciso II, "a", 4, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, tendo em vista a não remessa de documentos essenciais para a instrução processual e para a apreciação das contas do exercício de 2012;*
II – ***APLICAR MULTA*** *ao gestor* ***EDSON LUIZ DE DAVID****, Prefeito Municipal, portador do CPF nº 286.594.811-00, nos termos do artigo 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigos 16, Parágrafo Único, II e artigo 170, inciso I, ambos da Resolução Normativa TC/MS nº 076/2013, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva;*
III – ***RECOMENDAR,*** *nos termos do artigo 61, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012, que o atual responsável pelo Órgão observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública assim como as de natureza contábil, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer;*
IV – ***COMUNIQUE*** *o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.*

É o nosso Parecer."

Na sequência, a Exma. Conselheira Relatora proferiu o Despacho nº 18087/2016, (peça nº 38 - fls. 238) determinando a intimação do ordenador despesas, Senhor Edson Luiz de David – Prefeito Municipal, para apresentação de defesa (Termo de Intimação nº 12214/2015, peça nº 39, fls. 239).

O ordenador de despesas apresentou defesa acompanhada de documentos (peça nº 43, fls. 243/251) , que depois de examinados pela 6ªICE, conforme (peça nº 45 - fls. 353/360), concluiu pela irregularidade destas contas nos seguintes termos:

> *"IX - CONCLUSÃO*
> *Em face do exposto somos de opinião que a Prestação de Contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUN-DEB de Aral Moreira /MS, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Edson Luiz de David – Prefeito Municipal não se encontra em condições de ser aprovada nesta Corte de Contas. Vistos que os itens 1, 4, 5, 6, 7, permanecem inalterados, conforme demonstrado:*
> *a) Ausência de apresentação da Lei que instituiu o FUNDEB;*
> *b) Ausência da apresentação dos Resumos das Folhas de Pagamento, impossibilitando a aferição da aplicação dos recursos;*
> *c) Ausência de comprovação da abertura de Credito Adicional, proveniente a aplicação do Saldo Financeiro do exercício anterior, na forma do Art. 21 § 2º da Lei 11.494/2007.*
> *Destarte, encaminhamos o presente processo a Auditoria, na forma do artigo 110 § 4º inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução Normativa 076/2013.*
> *É a nossa análise."*

É o relatório. Passo a Opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1) DA INTEMPESTIVIDADE DESTAS CONTAS DE GESTÃO

Quanto à intempestividade das contas, esta auditoria modifica seu posicionamento anterior, concordando com a 6ª ICE quanto à intempestividade das contas. O prazo final, para protocolização das contas de gestão do FUNDEB de 2012, encerrou-se em 30/03/2013 (90 dia após o encerramento do exercício financeiro). Ocorre que, conforme recibo de protocolo definitivo (vide fl. 02), estas contas foram protocolizadas em 12/04/2013, portanto **FORA** do prazo regulamentar. A referida intempestividade restou confirmada pela cópia do envelope de endereçamento inserto à fl. 06, o qual comprova a postagem da prestação de contas em 11/04/2013. Neste sentido, a regra definida pelo RI/TCE/MS (RN n.º 76/2013) é clara a dizer que prevalece a data de postagem. Vejamos:

> Art. 88. O Tribunal receberá documento ou outra peça que lhe for encaminhado somente quando acompanhado de expediente:
> [...]
>
> § 2º No caso de remessa de documento ou de outra peça **pela via postal, será considerada, para os efeitos de cumprimento de prazo, a data da postagem do material na repartição do Correio**.

Portanto, comprovada a intempestividade na apresentação destas contas de gestão, esta auditoria opina pela aplicação da multa prevista no art. 46 da LO/TCE/MS, *in verbis*:

> Art. 46. A multa incidente sobre a falta de remessa tempestiva de informações, dados ou documentos ao Tribunal corresponde **ao valor de uma UFERMS por dia de atraso**, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de trinta UFERMS.

2.2) DA AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA PARA CRIAÇÃO DO FUNDEB NO ÂMBITO MUNICIPAL

A 6ª ICE apontou a ausência do ato normativo que institui o FUNDEB no âmbito do Município de Aral Moreira (vide fls. 353), bem como não acolheu a justificativa do jurisdicionado quanto à implantação do FUNDEB-ARAL MOREIRA tomando por base apenas a Lei n.º 11.494/2007, sob o fundamento de implantação sem lei especifica da municipalidade viola o princípio da Legalidade.

A questão é controversa. Num primeiro momento, uma simples análise da CF/88 e da Lei Federal n.º 4.320/64 opinaria pela necessidade desta lei e concordaria com a 6º ICE. Vejamos o que dispõem os atos normativos em comento:

> CF/88:
> Art. 167. São vedados:
>
> [...]
>
> IX - a **instituição** de fundos de qualquer natureza, **sem prévia autorização legislativa**.
>
> Lei Federal n.º 4.320/64:
>
> TÍTULO VII
> Dos Fundos Especiais
> Art. 71. Constitui fundo especial **o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços**, facultada **a adoção de normas peculiares de aplicação**.
>
> Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á **através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais**.
>
> Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o **saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo**.
>
> Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar **normas peculiares de contrôle, prestação e tomada de**

> **contas, sem de qualquer modo**, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Da leitura dos dispositivos legais e constitucionais retromencionados extraio que a CF/88 obriga que **exista prévia autorização legislativa para instituição de fundos**. Já os artigos 71 a 74 conceituam fundos e suas características contábeis, de controle e fiscalização. Ao analisarmos os artigos 71 a 74 constatamos que os mesmos estão em perfeita consonância com o as regras definidas pela Lei do FUNDEB (Lei Federal n.º 11.494/2007), no que tange a destinação das receitas vinculadas ao FUNDEB (art. 22 e 23 - Lei Federal n.º 11.494/2007), a necessidade de previsão destas despesas vinculadas estarem previstas no orçamento (art. 24, §9º - Lei Federal n.º 11.494/2007, a transferência de saldo positivo a crédito do FUNDEB(art. 21, §5º - Lei Federal n.º 11.494/2007 e as regras específicas de controle(art. 24 a 30 - Lei Federal n.º 11.494/2007).

A principal dúvida que aqui se apresenta é esclarecer se a EC n.º 56/2006 e a Lei 11.494/2007 suprem a ausência de lei especifica do ente municipal ou se imprescindível a existência de lei municipal para instituição do FUNDEB. Vejamos:

> EC 56/2006
>
> Dá nova redação ao art. 60 do ADCT da CF/88:
>
> "Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios** destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:
> I - **a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal**, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - **FUNDEB, de natureza contábil**;
> II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a

e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

Lei 11.494/2007

Art. 1o **É instituído**, no âmbito de **cada Estado** e **do Distrito Federal**, **um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, **de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.**

Parágrafo único. **A instituição dos Fundos** previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos **não isentam** os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios** da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1o do art. 3o desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3o desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Art. 2o Os Fundos destinam-se **à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei**.

Extraio, da leitura do art. 1º da Lei Federal n.º 11.494/2007 que aquele dispositivo legal **INSTITUIU**, isto é criou, no âmbito de cada estado e do DF, o FUN-

DEB. Veja que tal dispositivo está em consonância com o disposto no inciso IX do art. 167 da CF/88 que exige autorização legislativa para instituição de FUNDOS. Além disso, a pesquisa em cartilhas e sites do governo, não localizamos, em nenhuma delas a obrigatoriedade de lei específica para instituição do FUNDEB no âmbito Municipal. No site do FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO há uma seção de perguntas e respostas. Trazemos à baila aquelas que entendemos capazes de elucidar a necessidade de lei especifica municipal para o FUNDEB. Vejamos:

> EC 56/2006
>
> **1.1. O que é o Fundeb?**
>
> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb é um **Fundo de natureza contábil**, **instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006** e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.
>
> A implantação do Fundeb foi iniciada em 1º de janeiro de 2007 e realizada de forma gradual, alcançando a plenitude em 2009, quando o Fundo funcionou com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem alcançaram o patamar de 20% de contribuição.
>
> Desde a promulgação da Constituição de 1988, 25% das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios se encontram vinculados à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos da educação passaram a ser sub-vinculados ao Ensino Fundamental (60% de 25% = 15% dos impostos e transferências), sendo que parte dessa sub-vinculação de 15% passava pelo Fundef, cuja partilha dos recursos, entre o Governo Estadual e seus Municípios, tinha como base o número de alunos do ensino fundamental atendidos em cada rede de ensino.
>
> Com a Emenda Constitucional nº 53/2006, a sub-vinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passaram para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a Educação Básica, por meio do Fundeb, que promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária

(art. 211 da Constituição Federal). **Ou seja, os Municípios receberão os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental** e os Estados com base nos alunos do ensino fundamental e médio. Da mesma forma, **a aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, deve ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à educação básica.**

No caso do Distrito Federal, tanto para distribuição quanto para a aplicação dos recursos, a regra adotada é adaptada à especificidade prevista no Parágrafo Único, art. 10 da LDB (Lei nº 9.394/96), que estabelece a responsabilidade do governo distrital em relação a toda a educação básica.

Fonte: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTreeview&cod_menu=709&cod_modulo=11 – acesso em 18/02/2016

1.3. O Fundeb é Federal, Estadual ou Municipal?

O Fundeb não é considerado Federal, Estadual, nem Municipal, por se tratar de um Fundo de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal); pelo fato da arrecadação e distribuição dos recursos que o formam serem realizadas pela União e pelos Estados, com a participação dos agentes financeiros do Fundo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e, em decorrência dos créditos dos seus recursos serem realizados automaticamente em favor dos Estados e Municípios de forma igualitária, com base no número de alunos. **Esses aspectos do Fundeb o revestem de peculiaridades que transcendem sua simples caracterização como Federal, Estadual ou Municipal**. **Assim, dependendo da ótica que se observa**, o Fundo tem seu vínculo com a esfera Federal (a União participa da composição e distribuição dos recursos), a Estadual (os Estados participam da composição, da distribuição, do recebimento e da aplicação final dos recursos) e a **Municipal (os Municípios participam da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos**).

Fonte: FNDE - PERGUNTAS FREQUENTES - FIES - FUNDEB

Fonte: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTreeview&cod_menu=709&cod_modulo=11 – acesso em 18/02/2016

Além disso, destaco o PARECER-C n.º 00/0001/08 de 20/01/2008, in verbis:

> PROCESSO TCE-MS n.º 000657/2007
> ASSUNTO: Consulta
> INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Dourados
> RELATOR: Conselheiro Carlos Ronald Albaneze
>
> [...]
>
> Quesito 2:
> o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado pela EC N.º 56/2006, no âmbito do Estado e do Distrito Federal, exige a criação de um FUNDEB Municipal?
>
> Resposta:
> Não. Tal como ocorreu com o FUNDEF, a instituição do FUNDEB deve-se dar, apenas, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, consoante as disposições traçadas pelo art. 60, inciso I do ADCT, com a redação dada pela EC n.º 56/2006 e pelo art. 1º da Lei n.º 11.494/2007.
>
> Contudo, na eventualidade de o Município **pretender criar o FUNDEB, no âmbito de sua atuação federativa, quer para melhor operacionalização dos recursos do FUNDO**, quer para facilitar a fiscalização dos órgãos fiscalizadores, deverá fazê-lo por meio de lei ordinário específica.
>
> Quesito 3:
> Na hipótese de ser desnecessária a criação do FUNDEV, no âmbito municipal, os registros contábeis deverão ser realizados na Unidade da Secretaroa de Educação?
>
> Resposta:
> Sim. Considerando que os objetivos do FUNDEB estão direcionados para implementação das ações necessárias para o desenvolvimento da educação básica, os registros contábeis específicos devem ser realizados pela unidade educacional do Município, tendo presente ainda que a unidade educacional é responsável pela administração dos recursos da educação, nos termos da lei federal n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (art. 69, § 5º)

Assim sendo, à vista dos dispositivos legais e constitucionais retromencionados, das perguntas e respostas do FNDE e do PARECER-C n.º 00/0001/08, concluo:

1. Que o FUNDEB fora instituído pela lei 11.494/2007 – art. 1º, no âmbito dos Estados e do DF;
2. Conforme o FNDE o FUNDEB é fundo de natureza contábil formado por recursos das três esferas de governo, logo o FUNDEB não é um fundo FEDERAL, ESTADUAL ou MUNICIPAL;
3. Dependendo da ótica o FUNDEB terá vínculo com a esfera municipal;
4. O TCE/MS, por meio do PARECER-C n.º 00/0001/08, tem entendimento consolidado quanto à não obrigatoriedade de lei especifica para o FUNDEB Municipal, embora considere recomendável;
5. Quando não criado o FUNDEB por lei, ele existirá, como unidade orçamentária especifica, vinculada à Unidade Educacional do Município, tal como ocorre no caso em tela (quesito 3 – Parecer C -00/0001/08);
6. Logo, não há previsão legal expressa que obrigue os Municípios de criar formalmente o FUNDEB. Contudo, frente à obrigatoriedade de prestar contas dos recursos vinculados ao FUNDEB, há necessidade de escrituração contábil em separado, o que poderá ser efetivado através da criação de uma "Unidade Gestora/Unidade Orçamentária[1]" específica para o FUNDEB.

[1] **Unidade Gestora** **Unidade orçamentária** ou administrativa **investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização**. **Unidade Gestora (UG)** Unidade orçamentária ou administrativa que **realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial**. **Unidade Orçamentaria** O segmento da administração direta a que o orçamento da União **consigna dotações especificas para a realização de seus programas de trabalho** e sobre os quais exerce o poder de disposição. Fonte: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_u.asp

2.3) DA AUSÊNCIA DO RESUMO DA FOLHA DE PAGAMENTOS DO FUNDEB

Verifico, à fl. 358, que a 6ª ICE, entendeu como não atendida a pendência relativa ao não envio dos resumos da FOLHA DE PAGAMENTO. A justificativa da 6ª ICE para não acolhimento da documentação inserta às fls. 248/331 é a seguinte (vide fl. 358):

> **2** - Resumo das Folhas de Pagamentos referente aos meses de janeiro a dezembro/2012, inclusive 13° salario e abono salarial (se for o caso), visto que foi encaminhado somente o mês de dezembro/2012;
>
> *Resposta: - Segue anexo os Resumos das Folhas de Pagamento do FUNDEB dos meses de janeiro a dezembro de 2012.*
>
> **Manifestação Técnica:** - Os documentos carreados aos autos pela presente justificativa não deve prosperar nesta Corte de Contas visto que fica prejudicado a verificação da aplicação do índice pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, uma vez que as Folhas de Pagamentos acostado as folhas 248 a 331,não caracteriza de forma sistemática o que é aplicação de 60% (sessenta por cento) - Professores - e 40% (quarenta por cento) – Pessoal Administrativo - com pagamentos de pessoal. Item não Atendido.
>
> Não foram encaminhadas as Folhas de Pagamento referente aos meses de janeiro a dezembro, não atendendo a solicitação. Item não Atendido

Fonte: TC 6148/2013 – fl. 358

Em resumo: alega a 6ª ICE que os resumos encaminhados não estão caracterizados pela sistemática de 40% e 60%. Constato que entre os meses de Janeiro a Março/2012 (vide fls. 248/269) o jurisdicionado remeteu ao TCE/MS os resumos separados da seguinte forma: **07.01 – FUNDEB 40%**, 07.02 – FUNDEB 60%, 07.03 EDUCAÇÃO INFANTIL , 07.04 EDUCAÇÃO ESPECIAL 60% & 07.05 EJA – 60%. Ocorre que, a partir do mês de ABRIL/2012 (vide fls. 270/331) **o jurisdicionado deixou de remeter o resumo da folha relativo aos 40%**. Ocorre que isso, por si só não constitui irregularidade, isso porque, o valor relativo aos 40% pode ser investido em FOLHA DE PAGAMENTO **ou em outras despesas com educação**. A própria 6ª ICE, à fl. 358, constatou que 99% dos recursos totais do FUNDEB, foram investidos na remuneração dos professores. Vejamos (vide fl. 356):

3 – Demonstrações da Aplicação dos Recursos do FUNDEB

RECEITA	
1 – Transferência de Recursos do FUNDEB	
1.1 – Transferências conforme Lei nº 11.494/2007	3.385.814,25
2 – Outras Transferências	
2.1 – Receitas Patrimoniais – Rendimento de Aplicação	7.568,80
TOTAL DAS RECEITAS	**3.393.383,05**
DESPESAS	
3 – Demonstrativo dos Gastos	
3.1 – Remuneração – Professor Magistério + Encargos (60%)	3.351.836,28
3.2 – Demais Despesas da Educação Básica (40%)	260.394,91
TOTAL APLICADO	**3.612.231,19**
RESUMO	
4 – Total da Receita	3.393.383,05
5 – Total Aplicado (60%)	3.351.836,28
6 – Percentual Aplicado	99%

Portanto, o ponto de controle, seria somar a totalidade dos RESUMOS DA FOLHA (: 07.01 – FUNDEB 40%, 07.02 – FUNDEB 60%, 07.03 EDUCAÇÃO INFANTIL , 07.04 EDUCAÇÃO ESPECIAL 60% & 07.05 EJA – 60%, **entre outros que estiverem anexos**), mês a mês, e verificar, se ao final do exercício de 2012, o valores conferem com o quadro realizado pela 6º ICE (acima) e com os valores constantes dos demonstrativos contábeis e orçamentários constantes dos autos (anexo 10, por exemplo). A título de exemplo, elaboramos a planilha a seguir:

MÊS DE REFERÊNCIA	ORGANOGRAMA	TOTAL DE PROVENTOS	TOTAL DE DESCONTOS	N.º FUNCIONÁRIOS	TOTAL LÍQUIDO	FLS. DOS AUTOS
jan-12	07.01 FUNDEB 40%	R$ 51.036,55	R$ 7.314,75	66	R$ 43.721,80	248/249
jan-12	07.02 FUNDEB 60%	R$ 85.820,55	R$ 13.750,13	69	R$ 72.070,42	250/251
jan-12	07.03 EDUCAÇÃO INFANTIL 60%	R$ 4.119,98	R$ 453,19	3	R$ 3.666,79	253
jan-12	07.04 EDUCAÇAO ESPECIAL 60%	R$ 1.211,76	R$ 157,52	1	R$ 1.054,24	252
TOTAL DO MÊS DE JANEIRO-2012		**R$ 142.188,84**	***	***	**R$ 120.513,25**	***

Assim sendo, esta auditoria discorda com o posicionamento da 6º ICE, pois como apurou aquele órgão técnico, 99% dos recursos do FUNDEB foram aplicados em folha de pagamento de professores (ou seja: FUNDEB 60%). O que conduz a necessária conclusão que, a partir de abril, a ausência de remessa do RESUMO DA FOPAG aberto em "FUNDEB – 40%" não chega a ser uma irregularidade por si só. Irregularidade seria, caso o somatório dos documentos apresentados não estivesse de acordo com os valores declarados a título de "despesa com pessoal e encargos" no anexo de 10 ou outro demonstrativo. Portanto, concluímos pela necessidade de nova oitiva da 6ª ICE para manifestação quanto à consistência dos resumos

da folha de pagamento (fls. 248/331) com o total da despesa com pessoal e encargos constantes dos demais demonstrativos contábeis constantes dos autos.

2.4) DO CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE NO FUNDEB

Consta do relatório técnico, às fls 359/360, irregularidade quanto ao cumprimento do art. 21, §2º da Lei 11.494/2007, que trata do principio da anualidade no FUNDEB. O corpo técnico constatou ausência de comprovação da abertura de crédito adicional relativa ao saldo financeiro do exercício anterior, bem como comprovação de que aplicou os recursos em educação no 1º trimestre de 2012. Segue o apontado pela 6ª ICE:

> **5** – De acordo com o Balanço Patrimonial – Anexo 14, referente ao exercício de 2011, constata-se a existência de Disponibilidades na ordem de R$ 224.086,68 (duzentos e vinte e quatro mil oitenta e seis reais e sessenta e oito centavos), contra um Passivo Financeiro de R$ 107.818,57 (cento e sete mil oitocentos e dezoito reais e cinquenta e sete centavos).
>
> Dessa forma constata-se que resta um Superávit Financeiro na cifra de R$ 116.268,11 (cento e dezesseis mil duzentos e sessenta e oito reais e onze centavos), oriundo do exercício de 2011, considerando satisfeito todo o valor dos depósitos.
>
> Dessa forma solicitamos que sejam carreados aos autos os documentos que comprovam a aplicação do saldo advindo do exercício de 2011, na forma prevista no artigo 21 § 2º da Lei 11494/2007, bem como o a cópia do Decreto que trata da Suplementação do valor em questão.
>
> Vale ressaltar que se faz necessária a comprovação da quitação dos depósitos.
>
> *Resposta: -.O saldo do superávit financeiro do exercício de 2011 foi aplicado no primeiro trimestre de 2012, por um lapso não foi elaborado Decreto de Abertura de Crédito Suplementar especifico. O saldo financeiro do exercício anterior foi aplicado no primeiro trimestre e o resultado do superávit financeiro de 2012, foi de apenas R$ 4.703,67*
>
> **Manifestação Técnica:** - A justificativa apresentada não deve prosperar nesta Corte de Contas, visto que não foi comprovado aos autos o atendimento ao disposto no Artigo 21 § 2º da Lei 11494/2007. Item não Atendido.

Passamos à análise dos dispositivos legais violados:

> 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 Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.
>
> § 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 subseqüente, mediante abertura de crédito adicional**.

O art. 21 da Lei Federal n.º 11.494/2007 estabelece o princípio da anualidade do FUNDEB, ou seja, estabelece que o recurso deve ser aplicado no mesmo exercício de seu recebimento.

Já o §2º do art. 21 traz a exceção ao princípio da anualidade, permitindo que até **5%** dos recursos recebidos à conta do FUNDEB sejam aplicados no 1º trimestre do exercício anterior mediante abertura de crédito adicional, usando, como recurso, o valor do superávit financeiro (que corresponderá, via de regra, aos recursos em caixa, ou ao AF[2]-PF).

O Manual do FUNDEB, elaborado pela Presidência da República, página 26, discorre sobre a observância do princípio da anualidade no FUNDEB, nos seguintes termos:

> 4.3. PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DO FUNDEB
> O **princípio da anualidade** encontra-se presente em toda a dinâmica do Fundo, visto que os parâmetros que o disciplinam são baseados em periodicidade anual (valor por aluno, valor mínimo, matrículas, ajuste de contas, etc.), de forma coerente com a aplicação mínima constitucional de impostos e

[2] AF – Ativo Financeiro e PF – Passivo Financeiro

transferências vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF), **que consagra esse princípio para toda aplicação em favor da educação pública**. Os recursos do Fundo, por originarem-se da parcela dos impostos e transferências vinculados à educação, consequentemente, também se submetem a essa regra geral da anualidade. Dessa forma, **tanto a programação orçamentária quanto a execução financeira devem se apoiar nesse princípio**. **A anualidade legal a ser observada, portanto, não permite a transferência, para outro(s) exercício(s), das obrigações que, por lei, devem ser cumpridas em cada exercício isoladamente.** Assim, o orçamento e a execução financeira devem ocorrer de forma que:

- 25% das receitas de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios sejam aplicados na educação no ano em que são disponibilizadas para utilização;
- 60% do valor repassado (creditado) à conta do Fundeb sejam efetivamente aplicados na remuneração dos profissionais do magistério no mesmo exercício em que os valores financeiros são repassados.

A exceção a essa regra limita-se à permissão **de que até 5% do valor total repassado à conta do Fundeb no ano sejam aplicados no primeiro trimestre do ano seguinte**. **O valor correspondente deve ser objeto de abertura de crédito adicional, no orçamento do ano seguinte, com efetivação do pagamento no decorrer do 1º trimestre**.

http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/controle_social/arquivos/manual_fundeb_2013.pdf
Acesso em 13/11/2015

No mesmo sentido a Cartilha: Orientações para o FUNDEB, do TCM-RJ, páginas 34 e 59:

10. ACUMULAÇÃO DE SALDOS FINANCEIROS
É ilegal a existência de acumulação de saldos financeiros provenientes de exercícios anteriores?
Sim. Tendo em vista o texto do caput do art. 21 da Lei nº 11.494/07 dispondo que os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complentação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados em ações consideradas** como manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação pública básica. **No entanto, de acordo com o § 2º, do referido artigo, até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício**

> **imediatamente subseqüente, mediante abertura de crédito adiciona**l.
>
> http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/3437/cartilha_fundeb.pdf
>
> 18.5. ENTESOURAMENTO
> O que se deve observar no tocante ao saldo do exercício anterior?
> ☐ **identificar nas Demonstrações Contábeis e na execução orçamentária a existência de superávit financeiro gerado no exercício encerrado**;
> ☐ verificar a relação percentual do superávit financeiro com a arrecadação total do FUNDEB (Processo nº 40/1775/2008). O Regulamento do FUNDEB permite que essa relação alcance apenas 5%;
> ☐ **verificar no primeiro trimestre do exercício seguinte se houve a abertura de crédito suplementar com lastro em superávit financeiro**;
> ☐ verificar se os programas de trabalho contemplados com a suplementação referida alcançaram, no primeiro trimestre, o estágio do pagamento da despesa de forma que possa se caracterizar a utilização referida no Regulamento do FUNDEB.

O TCE/ES normatizou a fiscalização do principio da anualidade do FUNDEB, no art. 24 Da Resolução n.º 238/2012. Vejamos:

> Art. 24 Os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, deverão ser utilizados pelo Estado 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.
> § 1º Os recursos poderão ser aplicados pelo Estado e pelos Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF.
> § 2º Considerar-se-ão efetivamente aplicadas, respeitando-se o princípio contábil fundamental da competência, as despesas **efetivamente empenhadas e liquidadas no exercício**, pagas até o seu encerramento ou que possuam correspondente lastro financeiro para o seu pagamento na conta bancária do Fundo.
> § 3º As despesas inscritas em restos a pagar processados com insuficiência de correspondente disponibilidade financeira

> vinculada ao Fundo, mesmo que pagas em exercícios subseqüentes, não serão consideradas para efeito do disposto no caput do artigo 24.
> § 4º Os restos a pagar processados do Fundo cancelados no exercício corrente, cujos valores já tenham sido considerados nos respectivos exercícios de inscrição, deverão ser deduzidos da despesa no mesmo exercício.
> § 5º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderão **ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subseqüente, mediante abertura de crédito adicional e registro em fonte específica.**
> § 6º Considera-se recursos utilizados, conforme parágrafo 5.º do art. 24, as **despesas efetivamente empenhadas, liquidadas e pagas no 1º trimestre controladas em fonte de recurso específica**.
> § 7º A utilização da faculdade prevista no parágrafo 5º do art. 24 não isenta o Estado nem os Municípios da obrigatoriedade da aplicação dos 25% da receita resultante de impostos e transferências, na forma prevista no art. 212 da CFA política de controle interno é indispensável para a concretização da transparência na gestão do gasto público.

Nesta toada, observa-se que a regra geral é que os recursos sejam aplicados no mesmo exercício financeiro em que foram creditados. Podendo o gestor, a seu critério, deixar de aplicar até 5% dos recursos recebidos, desde que:

1. Abra crédito adicional;
2. **Empenhe, liquide e pague as despesas no primeiro trimestre do exercício seguinte**.

Inquestionável que o gestor do FUNDEB-ARAL MOREIRA deveria ter comprovado, junto a este TCE/MS a abertura de crédito adicional relativo aos recursos não aplicados no exercício financeiro de 2011. Além disso, deveria comprovar que aplicou os recursos oriundos das disponibilidades de 2011, no primeiro trimestre de 2012, comprovando que empenhou, liquidou e pagou tais despesas. O que não ocorreu, **sendo fato incontroverso e confessado pelo gestor à fl. 247**. Assim, concordamos com a 6ª ICE e opinamos pela a aplicação da multa prevista no art. 42, caput, em face da violação do artigo 21, §2º da Lei Federal n.º

11.494/2007. Salientamos que, o descumprimento de dispositivo legal, caracteriza infração nos termos do art. 42, caput da LO/TCE/MS. Comprovada a infração (art. 42, LO/TCE/MS) as contas devem ser consideradas irregulares a teor do que dispõe o art. 59, inciso III da LO/TCE/MS.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer e em cumprimento ao artigo 14, inciso I da LO/TCE/MS, opinamos:

PRELIMINARMENTE, com fulcro no art. 111, § único do RI/TCE/MS:

a.1) Pela nova oitiva da 6ª ICE para análise do item 2.3 deste parecer no que tange à consistência do resumo das Folhas de Pagamentos com os demais demonstrativos contábeis e orçamentários constantes desta prestação de contas;

a.2) após retornem os autos para nova manifestação.

Caso a Excelentíssima Conselheira Relatora não concorde com a diligência requerida esta auditoria opina CONCLUSIVAMENTE:

b.1) pela **irregularidade das contas**, com fulcro no art. 59, inciso III combinado com art. 42, caput da LO/TCE/MS;

b.2) pela **aplicação de multa** (art.45, inciso I) em face do ato infracional previsto no art. 42, caput da LO/TCE/MS, pelo descumprimento do art. 21, §2º da Lei Federal n.º 11.494/2007;

b.3) pela **aplicação da multa prevista no art. 46** da LO/TCE/MS, em face da intempestividade na protocolização destas contas de gestão, conforme item 2.1 deste parecer.

É o parecer.

Campo Grande, 22 de fevereiro de 2016.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

magl
rpss

PARECER PAR - GACS PSS - 17896/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/6148/2013
PROTOCOLO	:	1415933
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BASICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE ARAL MOREIRA - MS
JURISDICIONADO/INTERESSADO	:	EDSON LUIZ DE DAVID
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2012
RELATORA	:	MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

Ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Encaminhamos os presentes autos, para apreciação da diligência/complementação da instrução processual solicitada (RI/TCE/MS – art. 111, § único). Caso deferida a diligência, após a manifestação do corpo técnico, retornem os autos a esta auditoria para nova manifestação.

Indeferida a diligência, entendemos cumprida a determinação prevista no art. 14, inciso I da LO/TCE/MS, devendo os autos ser remetidos diretamente ao Douto Ministério Público de Contas.

Campo Grande/MS, 22 de fevereiro de 2016.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA