ACÓRDÃO - AC00 - 110/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/2482/2019
PROTOCOLO	**:** 1963382
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	**:** SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
JURISDICIONADA	**:** MARIA CECILIA AMENDOLA DA MOTTA
RELATOR	**:** CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS – FALTA DE COMPROVAÇÃO DE HIPÓTESE EXCEPCIONAL – CONTAS IRREGULARES – MULTA.
É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, nos termos do art. 59, III, c/c art. 42, *caput*, todos da Lei Complementar n. 160/2012, em razão do cancelamento de restos a pagar processados, sem comprovação da existência de hipóteses excepcionais, a qual enseja a aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão da **Secretaria de Estado de Educação – SED/MS,** exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade da **senhora Maria Cecilia Amendola da Motta**, Secretária de Educação, à época, como **contas irregulares**, nos termos do art. 59, III, c/c art. 42, *caput*, todos da Lei Complementar n. 160/2012, diante do cancelamento de restos a pagar processados, sem comprovação da existência de hipóteses excepcionais; pela **aplicação de multa** à Senhora **Maria Cecilia Amendola da Motta**, Secretária Estadual de Educação, à época, prevista nos arts. 44, inc. I e 45, inc. I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 181, do Regimento Interno desta Corte de Contas, no valor correspondente a no valor correspondente a **50 (cinquenta) UFERMS**; pela **determinação** à responsável citada no item anterior para que, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a contar da intimação desta decisão, recolha a multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do art. 83, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c disposto no art. 185, § 1º, inc. I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de cinco de dezembro de 2018, comprovando-o no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos

do artigo 77, § 4º, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul; e pela **comunicação** do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, inc. I da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, para os fins do artigo 5º, inciso LV da Carta Magna.

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1– RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Estado de Educação – SED/MS, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade da Senhora *Maria Cecilia Amendola Da Motta*, Secretária Estadual de Educação, à época, cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas, por meio do ofício de f. 2/4, dentro do prazo regimental, e autuado em 23/03/2019.

1.1- Da manifestação técnica:

A Equipe Técnica da Coordenadoria de Contas do Estado elaborou a Análise n. 9877/2020 (f. 393/409) e concluiu que estas Contas de Gestão não reuniam condições técnicas para serem consideradas regulares, em razão dos seguintes achados (fls. 404/405):

Item da Análise	Achados	Critério	Evidências/Situação Encontrada
2.2.2	Remessa enviada em desacordo com o Manual de Peças Obrigatórias	Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo II, item 1.2.1.1, "B"	Peças obrigatórias não encaminhadas ou em desacordo com a resolução. conforme tabela item 2.2.2
4.1.1	Orçamento e alterações orçamentárias	CF, Art. 167, Inc. V e Lei nº 4.320/64, Arts. 40 a 46 Resolução TCE/MS nº 88/2018	Os valores apresentados no Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais, não estão de acordo com as Cópias dos Decretos apresentados, que por sua vez também não guarda consonância com os valores apresentados no Anexo 11 e Anexo 12
4.2.1.4	Execução de Restos a Pagar.	Lei nº 4.320/64, Arts. 101 e 102, Portaria STN nº 437/2012 - Parte V do MCASP e alterações	Inconsistência nos saldos de restos a pagar não processados do Balanço Orçamentário e Anexo 17
4.2.2	Balanço Financeiro / Anexo 17.	Lei nº 4.320/64, Arts. 101 e 105 Inc. III, § 3º, Portaria STN nº 437/2012 e alterações	Os recebimentos extraorçamentários e os pagamentos de naturezas extraorçamentárias no Balanço Financeiro não correspondem às inscrições e baixas no exercício, demonstradas no Anexo 17
4.2.3	Balanço Patrimonial / Anexo 17	Lei nº 4.320/64, Arts. 101 e 105 Inc. III, § 3º, Portaria STN nº 437/2012 e alterações	O valor do Passivo Circulante no Balanço Patrimonial não está em conformidade com o saldo para o exercício seguinte apresentado no Anexo 17
4.2.6.1.1	Cancelamento de restos a pagar processados.	Art. 37, caput, da CF/88 Artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64	Cancelamento de restos a pagar processados no valor de R$ 4.823.571,32 sem justificativas plausíveis.

1.2 - Do parecer da Auditoria:

Em seguida, a Auditoria desta Corte de Contas proferiu o Parecer n. 6123/2021 (f. 410/436), atestou a tempestividade na remessa dos documentos e constatou os seguintes achados:

> a) Estas contas anuais de gestão não estão instruídas com todos os documentos regularmente exigidos pela Resolução – TCE-MS n°. 88, de 03 de outubro de 2018, item 2.2.B, pelos motivos expostos no subitem 2.2.1, incorrendo com isso infração prevista no art. 42, II, da LCE nº 160, de 02 de janeiro de 201;
> b) Ausência de ato normativo da criação do conselho de acompanhamento do FUNDEB, tendo em vista que não foi acostado aos autos a lei específica no âmbito governamental, fato que caracteriza infração prevista da Lei 11.494/2007 (art. 24, § 1º, IV, letras "a", "b", "c", "d", "e", "f" e § 2º), incorrendo em Infração disposta no artigo 42, caput, da LCE nº 160/2012, conforme exposto ao subitem 2.2.1-b e 2.2.6;
> c) As DCASP foram publicadas sem estarem acompanhadas das Notas Explicativa, fato que foi ressalvado com recomendação por esse Corpo Especial, conforme visto no subitem 2.2.2;
> d) Não comprovação das alterações realizadas no orçamento, incorrendo em infração prevista no art. 42, caput e VIII da LCE nº 160/2012, de acordo com exposto no subitem 2.2.3;
> e) Inconsistência entre o Anexo 13 – Balanço Financeiro e o Anexo 17, uma vez que os recebimentos extraorçamentários e os pagamentos de naturezas extraorçamentárias não correspondem às inscrições e baixas no exercício, incorrendo em infração prevista no artigo art. 42, VIII, da LCE nº 160/2012, de acordo com exposto no subitem 2.2.8;
> f) Cancelamento de restos a pagar sem o devido amparo legal, incorrendo em infração prevista no artigo art. 42, caput, da LCE nº 160/2012, de acordo com exposto no subitem 2.2.8.

1.3 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Após, encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o *parquet* emitiu o Parecer n. 7782/2021 (f. 437) e sugeriu a intimação do jurisdicionado, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

1.4 - Da intimação dos Gestores:

Devido aos fatos relatados, foi determinada a intimação da Senhora Maria Cecília Amendola da Motta, Secretária de Educação, à época, para conhecimento das irregularidades constatadas, e o encaminhamento das justificativas e/ou documentos que entendesse necessários, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa – Despacho n. 21400/2021 (f. 438). Em consequência, foi emitida a Intimação, conforme expediente acostado à f. 439.

1.5 – Da análise da Equipe Técnica:

Com a juntada de novos documentos, o processo foi encaminhado à Equipe

Técnica, que se manifestou pelo julgamento irregular da prestação de contas, em razão da permanência dos seguintes achados (f. 962/963):

- Quanto ao item 53 – Ato legal autorizativo do cancelamento de restos a pagar processados e não processados, o gestor encaminhou o Decreto nº 15.117/2018 apresentado às folhas 926/927/pç.60, no qual não há justificativa para o cancelamento dos restos a pagar processados, não cumprindo com a Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo II, item 1.2.1.1, "B".
- Inconsistência nos saldos de restos a pagar. Foi apresentado no anexo 12 (f.73-75) saldo de restos a no montante de R$ 8.004.284,43, no entanto, apurou-se o valor de R$ 109.878.419,91. Em desacordo com a Lei nº 4.320/64, Arts. 101 e 102, Portaria STN nº 437/2012 - Parte V do MCASP e alterações.
- Divergência entre Anexo 13 – Balanço Financeiro (f.76/77) e Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante (f.82). Recebimentos extraorçamentários e os pagamentos de naturezas extraorçamentários não correspondem às inscrições e baixas no exercício, demonstradas no Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante f. 82.

  Valores não lançados na conta Depósito e Consignações no Anexo 13, com baixa no anexo 17, no montante de R$483.958.965,51. O gestor informou que estaria compondo o montante registrado em Outros Recebimentos Extraorçamentários. Porém, não informou qual o quantitativo do Depósito e Consignações, evidenciando a falta de integridade e fidedignidade nas informações.

  Permanecendo a distorção, contrariando a Lei nº 4.320/64, Arts. 101 e 105 Inc. III, § 3º, Portaria STN nº 437/2012 e alterações e artigo art. 42, VIII, da LCE nº 160/2012.

- Conforme anexo 17, houve cancelamento de restos a pagar processados no valor de R$ 4.823.571,32, relativo ao ano de 2017, sem o devido amparo legal, não apresentou lei autorizativa, na excepcionalidade do caso. Justificou o cancelamento dizendo que tiveram seus saldos cancelados porque as solicitações foram efetuadas em valor superior às obrigações. Tal prática não justifica cancelamento de restos a pagar processados, uma vez que o fornecedor tem o direito por um contrato que foi integralmente cumprido e liquidado.

  Permanecendo as irregularidades, contrariando o art. 37, caput, da CF/88 Artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

1.6– Do parecer do Ministério Público de Contas:

Em seguida, submetidos os autos ao crivo do Ministério Público de Contas, o *Parquet* emitiu Parecer n. 12145/2023 (f. 971/976) e opinou pelo julgamento irregular das contas e aplicação de multa à senhora Maria Cecília Amendola da Motta, diante: a) da ausência de ato legal autorizativo do cancelamento de restos a pagar processados e não processados; b) divergência nos saldos de restos a pagar apresentado entre Anexo 12 - Balanço Orçamentário e Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante; c) Divergência entre Anexo 13 – Balanço Financeiro e Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante; e d) cancelamento de restos a pagar processados.

Encerrada a fase para instrução, os autos vieram para formular a proposta de julgamento.

É o relatório e, nada restando a sanear, passo a apresentar:

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2 – DAS RAZÕES À PROPOSTA DE VOTO

Como relatado, este processo foi autuado em decorrência da apresentação das Contas de Gestão da Secretaria de Estado de Educação – SED/MS, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade da Senhora *Maria Cecília Amendola da Motta*, Secretária de Educação, à época.

No que tange aos apontamentos feitos pela Divisão e pelo Ministério Público de Contas, tenho a considerar o que se segue:

2.1 - Inconsistência nos saldos dos Restos a Pagar demonstrado do Anexo 12 e Anexo 17 – No caso, a Auditoria (f. 422) apontou que, ao analisar o Quadro de Execução de Restos a Pagar do Balanço Orçamentário (fl. 75), no que tange aos restos a pagar processados, no valor de R$ 8.004.284,43, apresentou divergência em relação ao registro realizado no Anexo 17 (fl. 82).

Com a devida vênia, da detida analise dos demonstrativos, é possível extrair que eles não são suscetíveis de comparação, pois no Anexo 17, para se alcançar o saldo de R$ 60.722.951,65, levou-se em consideração a inscrição do exercício, no montante de R$ 52.718.667,22, coluna inexistente no Quadro de Execução de Restos a Pagar do Balanço Orçamentário (fl. 75).

Portanto, o achado é insubsistente.

2.2 - Divergência entre Balanço Financeiro e Demonstrativo da Dívida Flutuante – foi apontado pela Equipe técnica (f. 399 e 963) e pela Auditoria (f. 423) que os anexos supracitados apresentaram inconsistência de saldo de Deposito Restituíveis e Valores Vinculados.

Em resposta à intimação (fl. 456/457), a gestora informou que tais divergências decorreram do fato do Anexo 13 evidenciar lançamentos de natureza financeira e o Anexo 17, lançamentos de natureza financeira quanto patrimonial (f. 456/458).

Com efeito, acolho as justificativas apresentadas pela jurisdicionada, pois em conformidade com o art. 92 da Lei Federal nº 4.320/1964, os registros do Anexo 17 são de natureza financeira e patrimonial, por outro lado, os do Balanço Financeiro, de origens financeira e orçamentária, conforme art. 103 do mesmo diploma legal.

Assim, o achado é insubsistente.

2.3 – Cancelamento de Restos a Pagar Processados – quanto ao achado, destacou a Equipe Técnica (fl. 963-964):

> "Conforme anexo 17, houve cancelamento de restos a pagar processados no valor de R$ 4.823.571,32, relativo ao ano de 2017, sem o devido amparo legal, não apresentou lei autorizativa, na excepcionalidade do caso. Justificou o cancelamento dizendo que tiveram seus saldos cancelados porque as solicitações foram efetuadas em valor superior às obrigações.
>
> Tal prática não justifica cancelamento de restos a pagar processados, uma vez que o fornecedor tem o direito por um contrato que foi integralmente cumprido e liquidado.

Como sabido, os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.

Assim, em regra, os restos a pagar processados não podem ser cancelados, pois o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação e a administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar, sob pena de estar descumprindo o princípio da moralidade que rege a Administração Pública (CF, art. 37). O cancelamento caracteriza, inclusive, forma de enriquecimento ilícito.

Frente ao direito líquido e certo do credor, a doutrina[1], inclusive, destaca que o "correto é instituir um procedimento administrativo, com observância do contraditório e da ampla defesa, com o fim de se notificar cada credor para análise do possível crédito, a fim de apurar a real existência do seu direito, e, em sendo o caso, o valor devido. Além disso, saber se há ação judicial em curso tratando da matéria, dentre outros aspectos, tendo em vista ao direito de recebimento da contraprestação por parte do credor".

Na espécie, embora o art. 10, inciso I, do Decreto n. 15.117/2018 (fls. 926-927) tenha previsão do dever de cancelamento dos restos a pagar processados anteriores a 2013, não é o caso dos autos.

Conforme justificou o gestor, o cancelamento se referia a valores empenhados superiores às obrigações. Portanto, a jurisdicionada não comprovou que o cancelamento de restos a pagar processados tratava-se de hipóteses excepcionais (tais como, prescrição após cinco anos, erro na inscrição ou de fato posterior).

Tal contexto, não ficou evidente na resposta (fl. 457), pois a matéria foi tratada de forma genérica, sem a precisa motivação e comprovação de cada cancelamento, como seria de rigor.

[1] Leite, Harrison. Manual de Direito Financeiro/Harrison Leite – 11. ed.rev., atual. e ampl. – São Paulo: JusPodivm, 2022, fl. 486)

A propósito, sobre a matéria, decidiu o TCE/MT:

> "O cancelamento de restos a pagar processados, sem a devida motivação, é conduta irregular, sujeita às sanções previstas na Lei Complementar n. 269/2007 (Denúncia. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão n. 68/2016-SC. Julgado em 25/05/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/06/2016. Processo n. 24.567-4/2015).

Portanto, diante do cancelamento irregular de restos a pagar processados, restam violados os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64.

3 - DOSIMETRIA DA MULTA

Tendo como parâmetro casos assemelhados já julgados nesta Corte; o conjunto de elementos de convencimentos demonstrados; em observância à proporcionalidade entre a sanção ora aplicada, que prevê multa em valor correspondente a até 1.800 UFERMS; o grau de reprovabilidade da conduta praticada contra a norma legal (infração moderada, conforme art. 43, da LC n. 160/2012), as circunstâncias pessoais da infratora (trata-se de gestora experiente, portanto, ciente de suas obrigações legais), entendo pela fixação da multa em valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS.

Tal montante é suficiente a dar tratamento isonômico aos gestores submetidos à jurisdição desta Corte de Contas, através da exata quantificação da sanção que, neste caso, é revestida de conteúdo pedagógico necessário a desestimular a reiteração de irregularidades semelhantes nas prestações de contas futuras.

Por essas razões, o julgamento a ser proposto será pela irregularidade das contas apresentadas, aplicação de multa e pela recomendação, conforme segue.

DISPOSITIVO

4 – DO VOTO

Por todo o exposto, acolhendo, parcialmente, as manifestações da Divisão, da Auditoria e do Ministério Público de Contas, voto:

4.1 Pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Estado de Educação – SED/MS, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade da senhora *Maria Cecilia Amendola da Motta*, Secretária de Educação, à época, como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do art. 59, III, c/c art. 42, *caput*, todos da Lei Complementar n. 160/2012, diante do cancelamento de restos a pagar processados, sem comprovação da existência de hipóteses excepcionais.

4.2 Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** à Senhora *Maria Cecilia Amendola da Motta*, Secretária Estadual de Educação, à época, CPF n. 724.XXX.XXX-72, prevista nos

arts. 44, inc. I e 45, inc. I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 181, do Regimento Interno desta Corte de Contas, no valor correspondente a no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS;

4.3 Pela **DETERMINAÇÃO** à responsável citada no item anterior para que, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a contar da intimação desta decisão, recolha a multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do art. 83, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c disposto no art. 185, § 1º, inc. I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de cinco de dezembro de 2018, comprovando-o no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do artigo 77, § 4º, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul;

4.4 Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, inc. I da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, para os fins do artigo 5º, inciso LV da Carta Magna.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade da prestação de contas anuais de gestão e pela aplicação de multa à responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt e a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

LBS / MRMAM