ACÓRDÃO - AC00 - 1579/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/2856/2020/001
PROTOCOLO	: 2302412
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO DE MUNDO NOVO
RECORRENTE	: CAMILA RUBIM DE MORAES PEREIRA
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – IRREGULARIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDEB – NÃO UTILIZAÇÃO DO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS – MULTA – RECOMENDAÇÃO – CONHECIMENTO – RAZÕES RECURSAIS – AFASTAMENTO DE PARTE DAS IRREGULARIDADES – NÃO UTILIZAÇÃO DO SUPERÁVIT FINANCEIRO – AUSÊNCIA DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA A EDIÇÃO DOS DECRETOS MODIFICATIVOS DO ORÇAMENTO – DEVER DO GESTOR DO FUNDEB DE ALERTA ACERCA DA EXISTÊNCIA DE VALORES PENDENTES DE UTILIZAÇÃO – INCONSISTÊNCIA PASSÍVEL DE RESSALVA – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA O CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS – CONDUTA IRREGULAR – CONTAS IRREGULARES – REDUÇÃO DA MULTA – PARCIAL PROVIMENTO.

1. Embora não adequada a ausência de abertura de créditos adicionais, tal inconsistência pode ser ressalvada, posto a competência do Poder Executivo para editar decretos modificativos do orçamento, sendo, contudo, dever do gestor do FUNDEB alertá-lo acerca da existência de valores pendentes de utilização, para o fim de cumprimento da determinação imposta pelo § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020.

2. É ilegal o cancelamento/anulação de empenhos de despesas liquidadas, sendo inafastável que o cancelamento de restos a pagar processados, sem o devido enquadramento nas exceções previstas na legislação, é ato ilegal (orientação contida no MCASP. 4.7.3.)

3. A apresentação de argumentos substanciais apenas para a regularização com ressalvas da não utilização do superávit financeiro do exercício anterior, permanecendo, no entanto, a ausência de justificativa para o cancelamento de restos a pagar processados, conduta tipificada como irregular pelo Tribunal de Contas e suficiente para manutenção do julgamento das contas anuais de gestão como irregulares, motiva a reforma do acórdão apenas para reduzir a multa aplicada ao recorrente.

4. Conhecimento e parcial provimento do recurso ordinário.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 17ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 4 de setembro de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário interposto por **Camila Rubim de Moraes Pereira**, Secretária Municipal de Educação de Mundo Novo e Ordenadora de Despesas, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes do RITCE/MS; no mérito, dar **Parcial Provimento** ao recurso, alterando o juízo antes formado no feito – **Acórdão AC00 – 1032/2023**, prolatado na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 25 a 28 de setembro de 2023, nos autos do processo TC/MS 2856/2020, para o fim de Modificar o comando do "item 1", para declarar o julgamento da **Prestação de Contas de Gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério de Mundo Novo**, exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade da Senhora **Camila Rubim de Moraes Pereira**, Secretária Municipal de Educação, como **Contas Irregulares**, nos termos do art. 59, inciso III, c/c art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 160/2012, tendo em vista a ausência de justificativa do cancelamento de restos a pagar processados, e reduzir a multa aplicada à recorrente ao valor correspondente a 30 (trinta) UFERMS (item 2). Mantem-se os demais comandos na forma em que foram postos; e **intimar** os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 4 de setembro de 2024.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Trata-se de Recurso Ordinário interposto em face do Acórdão AC00 – 1032/2023, prolatado na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 25 a 28 de setembro de 2023, nos autos do processo TC/MS 2856/2020, que decidiu:

> 1. Pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério de Mundo Novo, exercício financeiro de 2019, de responsabilidade da Senhora Camila Rubim de Moraes Pereira, Secretária à época, como CONTAS IRREGULARES, nos termos do art. 59, inciso III, c/c art. 42, caput, da Lei Complementar n. 160/2012, tendo em vista:
>
> a) não utilização do superávit financeiro do exercício anterior;
>
> b) ausência de justificativa do cancelamento de restos a pagar processados;
>
> 2. Pela APLICAÇÃO DE MULTA a Senhora Camila Rubim de Moraes, CPF n. 718.xxx.xxx-53, prevista nos arts. 44, inc. I e 45, inc. I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o inciso I, c/c o § 5º, do art. 181, do Regimento Interno desta Corte de Contas, no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS, conforme os arts. 44, inc. I e 45, inc. I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o inciso I, c/c o § 5º, do art. 181, do Regimento Interno desta Corte de Contas;
>
> 3. Pela DETERMINAÇÃO à Gestora, 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. Pela RECOMENDAÇÃO ao atual responsável pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério de Mundo Novo, que observe com maior rigor as normas que regem a administração pública, especialmente as regras de natureza contábil, providenciando que as falhas aqui verificadas não se repitam;
>
> 5. 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 3 da Carta Magna.

Em suas razões, Camila Rubim de Moraes Pereira, Secretária Municipal de Educação de Mundo Novo, alega, em síntese, da ilegitimidade para responder pelas

condutas que causaram a declaração de irregularidade das contas, pois, considera que a rigor, são atos de competência privativa do Prefeito Municipal.

Argumenta que, pela leitura de dispositivos contidos na Lei Federal nº 4.320/64, assim como na Lei Orgânica do Município, descabe aos Secretários municipais o ato de abertura de créditos adicionais, recaindo sobre a esfera de atuação exclusiva do Poder Executivo.

Pelo mesmo motivo, inexistia competência para agir quanto ao cancelamento de restos a pagar processados no exercício, cujo cancelamento ocorreu em decorrência do autorizativo emanado dos Decretos 3985/2019 e 4022/2019.

Aduz ainda, que o cancelamento de restos a pagar processados no exercício já está sendo devidamente apurado no âmbito dos autos TC/3545/2020 (Contas de Governo – Prefeitura Municipal de Mundo Novo), e como ato emitido pelo chefe do Poder Executivo, deve lá permanecer de forma individual e exclusiva, extraindo-se do presente feito a circunstância reconhecida como inapropriada.

Alega que, a sanção fixada não merece manutenção em razão dos efeitos do instituto da "inexigibilidade de conduta diversa"[1] na ação da recorrente. Se os atos que foram exercidos ou deixaram de ser exercidos estavam inseridos na esfera de competência privativa do Prefeito Municipal, não há falar em dolo ou erro grosseiro que mereça repressão e sancionamento da Recorrente, o que, consequentemente, resultou na impossibilidade/inexigibilidade de se agir diversamente pela recorrente, excluindo-se por completo sua culpabilidade.

Aduz, em inúmeras outras ocasiões em que se aferiu que os órgãos jurisdicionados dessa Corte deixaram de suplementar valores de superavit financeiro pertinentes ao FUNDEB, ou mesmo, chegaram a cancelar determinado montante de restos a pagar processados no exercício, não foram estas circunstancias levadas a efeito para a declaração de irregularidade das contas prestadas, o que exsurge a necessidade de se conferir tratamento equânime e isonômico no caso.

Por fim, que os aspectos essenciais que ditam a regular manutenção e funcionamento do FUNDEB foram estritamente observados, ao passo em que, mesmo na subsistência de pequenos vícios formais na instrução escorreita do processo, das quais a recorrente não detinha condições fáticas de perceber tempestivamente e agir de forma diversa, não se deve declarar as contas anuais de gestão em exame prejudicadas ou incapazes de obter a declaração de regularidade, devendo-se o recurso ordinário interposto ser provido em sua totalidade.

[1] "A exigibilidade da conduta diversa é o elemento da culpabilidade consistente na expectativa da sociedade acerca da pratica de uma conduta diversa daquela que foi deliberadamente adotada pelo autor de um fato típico e ilícito. Em síntese, é necessário tenha o crime sido cometido em circunstâncias normais, isto é, o agente podia comportar-se em conformidade com o Direito, mas preferiu violar a lei penal. Destarte, quando o caso concreto indicar a prática da infração penal em decorrência de inexigibilidade de conduta diversa, estará excluída a culpabilidade, pela ausência de um de seus elementos" (MASSON, Cleber. Direito Penal. vol.1. 11ª edição. Editora Forense, 2017. p. 553.)

O expediente foi devidamente recebido pelo Conselheiro Presidente (peça 5), que verificou o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nas normas regimentais.

Nos termos do Ato Ordinatório (peça 7), não havendo apresentação de novos documentos, seguiram os autos ao Ministério Público de Contas -MPC, para parecer.

De posse dos autos, o MPC aviou o Parecer PAR 2ª PRC 3381/2024 (peça 8) e concluiu que as razões recursais apresentadas permitem elidir parcialmente os fundamentos da Decisão recorrida.

Quanto a não utilização do superávit financeiro do exercício anterior, entende que, embora não seja adequada a ausência de abertura de créditos adicionais, nos termos do art. 25, § 3º, da Lei 14.113/2020, a inconsistência pode ser ressalvada, devendo a atual gestão do FUNDEB ser alertada quanto à necessidade de implementar política de controle de superávit de exercícios anteriores para fins de cumprimento da legislação do Fundeb, requerendo ao Chefe do Poder Executivo a edição do Decreto Orçamentário correspondente.

Já, no que cinge ao cancelamento de restos a pagar processados, em que pesem os esclarecimentos da recorrente, não restaram comprovados os motivos ensejadores do cancelamento.

Esclarece que, o cancelamento de restos a pagar liquidados e processados é ilegal, salvo em situações excepcionais, em que o objeto da obrigação deixa de existir ou é devolvido, abrindo-se a possibilidade de um estorno da obrigação, com a devida comprovação ou justificativa.

Vieram-me os autos conclusos.

Passo às razões de mérito.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos e condições recursais, conheço do apelo e passo à análise de seus fundamentos.

Analisando o caso, denota-se do “item 1” do Decisum, que o cerne da irregularidade da prestação de contas resulta (a) não utilização do superávit financeiro do exercício anterior e (b) ausência de justificativa do cancelamento de restos a pagar processados.

Com a interposição recursal, foram os autos submetidos ao MPC, que concluiu pelo parcial provimento ao recurso, visto que a recorrente apresentou fatos e

argumentos substanciais apenas para a regularização com ressalvas do item “1.a”, ressaltando-se que a irregularidade não sanada, item “1.b”, é suficiente para manutenção da condição de contas irregulares do exercício de 2019 do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério de Mundo Novo.

Como consignado, o Anexo 14 - Balanço Patrimonial (peça 21, da instrução processual originária TC/2856/2020) demonstrou a existência de superávit financeiro do exercício anterior, na ordem de R$ 47.916,98. Entretanto, conforme Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais (peça 16 dos autos originários), não houve abertura de créditos adicionais, de suplementação do superavit financeiro aferido junto ao fundo durante o exercício anterior (2018), nos termos do disposto pelo art. 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/1964[2].

Apesar disso, é possível acolher a justificativa apresentada pela parte recorrente, para o fim de ressalvar a impropriedade narrada, posto que, de fato, é de competência do Poder Executivo editar decretos modificativos do orçamento. É dever, contudo, do gestor do FUNDEB, alertar o executivo acerca da existência de valores pendentes de utilização, para o fim de cumprimento da determinação imposta pelo § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020[3].

Assim, quanto a este tema, acompanho o posicionamento do MPC, pois, embora não seja adequada a ausência de abertura de créditos adicionais, nos termos da fundamentação exposta, tal inconsistência pode ser ressalvada, devendo a atual gestão do FUNDEB ser alertada quanto à necessidade de implementar política de controle de superávit de exercícios anteriores para fins de cumprimento da legislação do FUNDEB, requerendo ao chefe do Poder Executivo a edição de decreto orçamentário correspondente.

Esse fato merece ressalva, com fundamento no inciso II do art. 59 da LCE 160/2012, por considerar que não caracteriza ato antieconômico que possa resultar em danos ao erário ou prejuízo à concretização do interesse público. Não obstante, merece formulação de recomendação ao jurisdicionado, no sentido de observar as citadas disposições legais.

Nesse ponto, inclusive, acompanho precedentes desta Corte de Contas, a exemplo do que foi decidido nos autos dos Processos TC/4547/2023 (Acórdão AC00-

---

[2] Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

[3] Art. 25. 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 de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (...)
§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

1120/2023), TC/3147/2021 (Acórdão AC00-1463/2023), TC/3032/2020 (Acórdão AC00-1431/2023), TC/2625/2018 (Acórdão AC00-271/2022), entre tantos outros.

Já, no que cinge a outra irregularidade que reforçou o juízo desfavorável, ficou consignado na relatoria dos autos originários (peça 80, TC/2856/2020) o cancelamento de Restos a Pagar Processados, no valor de R$ 105.208,49, sem justificativa plausível.

Destacou-se que, em que pesem as justificativas acerca da discricionaridade da administração em rever seus atos, não restaram detalhados e comprovados os motivos ensejadores do cancelamento de restos a pagar processados, conduta tipificada como irregular pelo Tribunal de Contas. Assim, limitando-se a defesa a argumentos genéricos, sem base documental, restam violados os artigos 62[4] e 63[5] da Lei n. 4.320/1964.

Em sua defesa, aduz a recorrente, a luz do que se extrai dos autos originários (peça 28, Ato Legal Autorizativo do Cancelamento dos Restos a Pagar), os restos a pagar processados foram cancelados em decorrência dos autorizativos emanados dos Decretos nº 3.985/2019 e nº 4.022/2019.

Primeiro. Quanto a alegação ofertada, há que se considerar, tanto o Decreto 4022/2019, publicado em 07 de outubro de 2019, como o Decreto 3.985/2019, publicado em 12 de abril de 2019, no Órgão de divulgação oficial do Município de Mundo Novo (Diário Oficial), tratam em seu art. 1º, do "Cancelamento de Restos a Pagar NÃO Processados" (exercícios de 2018 e 2017, respectivamente).

Ambos os Decretos estabelecem (Parágrafo único) "Os créditos cancelados citados neste artigo, são anulados por ausência dos implementos de condições e por impossibilidade de suas realizações, não podendo ser utilizados como recursos para abertura de créditos adicionais, devendo somente ser formalizadas as suas baixas legais no passivo, não se admitindo a sua restauração, em nenhuma hipótese".

Segundo. Há que se considerar, consoante se depreende dos autos originários (peça 27, Relação dos Restos a Pagar Cancelados no Exercício, ano de 2019) os cancelamentos referem-se a Restos a Pagar Processados, no montante de R$ 105.208,49.

Terceiro. Conforme consta, a natureza das despesas, arroladas na Relação de Restos a Pagar – processados – cancelados no exercício, referem-se a obrigações patronais (2017), Indenizações e Restituições Trabalhistas (2018) e Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (2018).

Nesse ponto, inclusive, acompanho entendimento manifestado pelo MPC, pois, é ilegal o cancelamento/anulação de empenhos de despesas liquidadas.

Como pontuado, é inafastável que o cancelamento de restos a pagar

[4] Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.
[5] Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

processados, sem o devido enquadramento nas exceções previstas na legislação, é ato ilegal.

Tal é a orientação contida no MCASP:

> 4.7.3. Restos a Pagar Processados (RPP)
>
> São inscritos em restos a pagar processados as despesas liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, a obra ou o material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964.
>
> No caso das despesas orçamentárias inscritas em retos a pagar processados, verifica-se na execução o cumprimento dos estágios de empenho e liquidação restando pendente apenas o pagamento. Neste caso, em geral, não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens ou serviços satisfez a obrigação de fazer e a administração conferiu essa obrigação. Portanto, não poderá deixar de exercer a obrigação de pagar, salvo motivo previsto na legislação pertinente. (grifamos)

Como visto, cumpre asseverar que deve o jurisdicionado passar a observar com maior rigor as normas legais aplicáveis à matéria. Inclusive, o controle interno dever ser empregado de forma mais eficaz, pois é um instrumento de assessoramento fundamental para dar suporte operacional com o escopo de evitar falhas, como a descrita nos autos.

De modo que, como resultado da evidencia dos fatos, enseja a reforma parcial do Decisum.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando as razões de fato e de direito, **VOTO** no seguinte sentido:

I. pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Ordinário interposto por Camila Rubim de Moraes Pereira (CPF/MF 718.547.031-53), Secretária Municipal de Educação de Mundo Novo e Ordenadora de Despesas, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes do RITCE/MS;

II. No mérito, dar **PARCIAL PROVIMENTO** ao recurso, alterando o juízo antes formado no feito – Acórdão AC00 – 1032/2023, prolatado na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 25 a 28 de setembro de 2023, nos autos do processo TC/MS 2856/2020, para o fim de MODIFICAR o comando do “item 1”, para declarar o julgamento da Prestação de Contas de Gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério de Mundo Novo, exercício financeiro de 2019, de responsabilidade da Senhora Camila Rubim de Moraes Pereira, Secretária Municipal de Educação, como CONTAS

IRREGULARES, nos termos do art. 59, inciso III, c/c art. 42, caput, da Lei Complementar n. 160/2012, tendo em vista a ausência de justificativa do cancelamento de restos a pagar processados, e reduzir a multa aplicada à recorrente ao valor correspondente a 30 (trinta) UFERMS (item 2). Mantem-se os demais comandos na forma em que foram postos; e

III. INTIMAR os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

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

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador Substituto do Ministério Público de Contas Joder Bessa e Silva.

Campo Grande, 4 de setembro de 2024.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

GLX / MRMAM