ACÓRDÃO - AC00 - 1647/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/3892/2022
PROTOCOLO	: 2162451
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	: ELZA ASSIS CORDONI
ADVOGADOS	: MEYRIVAN GOMES VIANA – OAB/MS 17.577; JOÃO PAES MONTEIRO DA SILVA – OAB/MS 10.849; ISABELLA RODRIGUES DE ALMEIDA ABRÃO – OAB/MS 10.675.
RELATOR	: CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – REMUNERAÇÃO DESTINADA AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA INFERIOR A 70% – DESACORDO COM O ART. 26 DA LEI FEDERAL 14.113/2020 – SITUAÇÃO ATÍPICA DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA OCASIONADA PELA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS – EMENDA CONSTITUCIONAL 119/2022 – EDIÇÃO INTEMPESTIVA DE CRÉDITO ADICIONAL POR SUPERÁVIT FINANCEIRO – COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – PARECER DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DO FUNDEB – PARECER DO CONTROLE INTERNO – NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO PARA O CUMPRIMENTO DA LEI DO FUNDEB – LEI FEDERAL 14.113/2020 – RECOMENDAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, nos termos do art. 21, II, c/c o art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 17, II, “a”, 4, do Regimento Interno TCE/MS, e dada a quitação ao responsável, com a recomendação cabível.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 9 a 12 de setembro de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo julgamento da Prestação de Contas do **Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Cassilândia**, exercício financeiro de **2021**, de responsabilidade da Sra. **Elza Assis Cordoni,** Secretária Municipal de Educação, como **contas regulares** com **ressalva**, nos termos do art. 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº

160/2012, c/c o artigo 17, inciso II, “a”, 4, do Regimento Interno TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **quitação** a Ordenadora de Despesa, Sra. **Elza Assis Cordoni,** para efeitos do art. 59, §1º, I, da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012; pela **recomendação** para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que as falhas detectadas nestes autos sejam devidamente corrigidas, e, a prevenir ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, segundo o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012, consoante os itens 2.1 a 2.4 deste relatório; e pela **intimação** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno TCE/MS.

Campo Grande, 12 de setembro de 2024.

Conselheiro Substituto **Célio Lima de Oliveira** - Relator

(Ato Convocatório n. 01/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a análise da Prestação de Contas de Gestão da Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do município de Cassilândia, correspondente ao exercício financeiro de **2021,** de responsabilidade da Sra. **Elza Assis Cordoni**, Secretária Municipal de Educação e Ordenadora de Despesa.

A Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação - DFE, por meio da Análise Conclusiva **ANA - DFE - 3777/2022** (peça 50), concluiu que restam evidenciados alguns achados.

O Ministério Público de Contas, opinou no sentido do julgamento irregular com aplicação de multa, conforme Parecer **PAR - 1ª PRC - 8545/2023** (peça 52).

Em virtude dos achados apontadas nos autos, o conselheiro relator à época determinou a intimação do gestor (peças 53-54) oportunizando o contraditório e a ampla defesa. O gestor se manifestou acostando nos autos justificativas e documentos (peças 63-66) que foram objeto de reanálise.

A Divisão de Fiscalização, por meio da Análise Conclusiva **ANA - FTCA – 4796/2024** (peça 68), concluiu que que permanecem evidenciados, nos termos do disposto no quadro 2, apontamentos em desconformidade com os critérios aplicados.

Por fim, o Ministério Público de Contas, manteve sua opinião no julgamento das contas pela irregularidade com aplicação de multa e recomendação, conforme **Parecer PAR – 2ª PRC – 7020/2024** (peça 70).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

2. DAS RAZÕES DO VOTO

Vieram os autos conclusos a este Relator, contendo o relatório da Divisão de Fiscalização o parecer do Ministério Público de Contas sobre a prestação de contas, consoante dispõe o Estatuto Regimental.

De acordo, ainda, com a prerrogativa conferida a esta Corte, outros documentos e informações foram solicitados durante a instrução processual, haja vista a necessidade de esclarecimento e comprovação para alguns aspectos levantados pelo Corpo Técnico.

O Gestor manifestou-se com documentos e justificativas, que foram capazes de sanar em parte as pendências com ressalva e recomendação, seguimos ao exame destes pontos:

2.1 - Foi apurado pela Divisão de Fiscalização a aplicação de **69,01%** dos recursos na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício no exercício de 2021, em desacordo com o art. 26 da Lei Federal n° 14.113/2020 (fls. 298-299).

O gestor, em suas alegações, esclareceu, em breve síntese, que em exercício anterior foi aplicado o percentual 75,56%, quando estava obrigado por força da lei vigente, aplicar apenas 60%, conforme cálculo constante nos autos do TC/MS 2928/2021, bem como, destacou o art. 119 dos ADCT, sobre a isenção de responsabilidade aos agentes políticos, nos exercícios de 2020 e 2021 (fls. 336-339).

A Divisão em seu reexame, entendeu que permanece a irregularidade e esclareceu do ponto de vista objetivo que (fls. 361-362):

> "...a análise do limite previsto no art. 26 da Lei nº 14113/2020 é feita anualmente, no exercício civil, em atenção ao princípio da anualidade. Assim, além de não fazer parte desta análise o atendimento ao limite legal de outros exercícios, as despesas custeadas com o superavit financeiro do exercício anterior dos recursos do Fundeb devem ser excluídas para análise da despesa total, por se tratarem de receitas de outro exercício.
>
> ...com relação a "isenção de responsabilidade aos agentes políticos" nos exercícios de 2020 e 2021, prevista no ADCT da CF/88, esse salvo conduto é exclusivo para o não atendimento da aplicação do limite mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, a qual não é tratada nesta prestação de contas."

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da Divisão pela irregularidade (fl. 370).

Todavia, a Emenda Constitucional n. 119/2022 alterou o ato das disposições constitucionais transitórias acrescendo o art. 119, por levar em conta a situação atípica do estado de calamidade pública ocasionada pela pandemia do coronavírus, eximindo o gestor público de responder civilmente, administrativamente e criminalmente pela gestão dos recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino ocorridas entre os anos de 2020 e 2021, *in verbis:*

> "Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados

> administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.
>
> Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

Embora a legislação estabeleça a aplicação de multa nos casos em que haja desobediência aos limites constitucionais e legais, deve-se ponderar cada situação antes de eventual imposição de sanção, sobretudo com as alterações ocorridas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, Lei nº 12.376/2010, por meio da Lei nº 13.655/2018, que acrescentou os artigos 20 a 30, conforme se verifica pela redação do art. 22:

> "**Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> **(...)**
>
> **§ 1º** Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
>
> **§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**
>
> **§ 3º** As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato." (g.n.)

Ademais, esta Corte de Contas em julgados semelhantes decidiu pela ressalva na aplicação mínima dos recursos do FUNDEB, conforme segue:

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – RESULTADOS APURADOS DEMONSTRADOS NOS ANEXOS APROPRIADOS – CONSONÂNCIA COM A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL– IMPROPRIEDADE – RECEBIMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS NÃO CORRESPONDENTES ÀS INSCRIÇÕES NO EXERCÍCIO DEMONSTRADAS NO ANEXO 17 – JUSTIFICATIVAS – RESULTADOS NÃO PREJUDICADOS – CONTAS REGULARES COM

> RESSALVA – DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 21, § 3º, E 26 DA LEI Nº 14.113/2020 – LIMITE MÁXIMO DE 10% NÃO APLICADO – REMUNERAÇÃO DESTINADA AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA INFERIOR A 70% – OBSERVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 119/2022 – SITUAÇÃO ATÍPICA DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA OCASIONADA PELA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS – RECOMENDAÇÃO. É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência, com a formulação da recomendação cabível. (TCE/MS. Processo TC/3777/2022. Conselheiro Relator Flavio Kayatt. Data Julgamento: 23/11/2023).

Diante do exposto, esta relatoria conclui que, muito embora, a Emenda Constitucional n. 119/2022 seja exclusiva para o não atendimento da aplicação do limite mínimo dos 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, esse entendimento pode ser utilizado neste caso para a mitigação quanto ao limite legal do art. 26 da Lei Federal n° 14.113/2020, de forma a ressalvar este ponto, com recomendação ao gestor do Fundo que faça as adequações pertinentes nos exercícios posteriores.

2.2 - A Divisão de Fiscalização constatou a não abertura de crédito adicional por superávit financeiro na aplicação do Fundeb frente ao disposto art. 25, § 3º, da Lei 14.113/2020, de forma tempestiva, ou seja, até o primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente (fls. 299-300).

O gestor alegou basicamente em sua defesa que embora não tenha ocorrido abertura do crédito adicional dentro no 1º quadrimestre, os recursos oriundos do exercício anterior, foram utilizados para o pagamento de parte da folha de janeiro e os consignados de dezembro (fl. 339).

Em seu reexame a Divisão de Fiscalização esclareceu que é obrigatório a abertura de crédito adicional por superávit financeiro no 1º quadrimestre, entretanto, tendo em vista que a competência para edição e publicação dos decretos de abertura de créditos adicionais seja do chefe do Poder Executivo, não se considera essa impropriedade para fins de reprovação destas contas (fl. 362). Já o MPC opinou pela irregularidade (fl. 370).

Dessa forma, destaca-se que o dispositivo em questão possui caráter incontestável, a faculdade atribuída ao gestor, no caso do art. 25, § 3º, da Lei 14.113/2020 é quanto a deixar ou não até 10% dos recursos recebidos (exceção ao princípio da anualidade no FUNDEB), para aplicar no exercício subsequente. Uma vez verificado o saldo residual a ser aplicado no exercício seguinte, tal saldo deve ser aplicado no primeiro quadrimestre, sendo obrigatório e deve ocorrer por abertura de

crédito adicional por superávit financeiro conforme disposto no art. 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/1964.

Portanto, prestadas tais considerações conclui-se pela ressalva quanto à edição intempestiva dos Decretos Orçamentários por Superávit Financeiro, por entender que tal ato é da competência do Chefe do Executivo.

Diante do exposto, cabe recomendação gestor do FUNDEB para que efetue o necessário controle dos saldos remanescentes do exercício anterior para requerer por escrito, ao Chefe do Executivo, a sua utilização de forma tempestiva, ou seja, dentro do primeiro quadrimestre subsequente.

2.3 - Em relação ao Parecer do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB, a Divisão sugeriu a recomendação de aperfeiçoamento no processo de elaboração do seu parecer, fazendo cumprir as determinações da Lei Federal nº 14.113/2020 (fl. 307). O gestor informou que passou a orientação para o conselho do FUNDEB, conforme documento para ser seguido no exercício de 2023 (fl. 341).

Desse modo, acolhe-se a sugestão da Divisão pela recomendação ao Conselho de Acompanhamento do FUNDEB que aprimore sua técnica de elaboração do Parecer em atendimento a nova legislação do Fundeb, a fim de apresentar a efetividade no acompanhamento das contas e políticas públicas**.**

2.4 - Em relação ao Parecer do Controle Interno, a Divisão opinou pela recomendação ao Controlador Interno que ao elaborar seu parecer o faça demonstrando de forma inequívoca o acompanhamento das contas, instruindo o parecer com a memória de cálculo e evidenciando o cumprimento da Lei 14.113/2020 (fls. 307-308).

Diante dos fatos, o gestor esclareceu que (fl. 341): "... Informamos que o parecer do Controle Interno passando a utilizar o Parecer Técnico Conclusivo emitido pela Unidade de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Gestão" disponibilizado por esta Corte de Conta somente no ano seguinte quando o mesmo foi disponibilizado por esta Egrégia Corte".

Portanto, até que os próximos pareceres contemplem a legislação do Fundeb e os procedimentos adotados para elaboração dos pareceres, acompanha-se o entendimento da equipe técnica pela recomendação ao Controlador Interno que aprimore sua técnica de elaboração do Parecer em atendimento a nova legislação do Fundeb, a fim de apresentar a efetividade no acompanhamento das contas e políticas públicas**.**

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização e em parte no parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I. Pelo julgamento da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Cassilândia, exercício financeiro de **2021**, de responsabilidade da Sra. **Elza Assis Cordoni,** Secretária Municipal de Educação, como **CONTAS REGULARES** com **RESSALVA**, nos termos do art. 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c o artigo 17, inciso II, "a", 4, do Regimento Interno TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto; e

II. Pela **QUITAÇÃO** a Ordenadora de Despesa, Sra. **Elza Assis Cordoni,** CPF: 002.059.591-30, para efeitos do art. 59, §1º, I, da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012;

III. Pela **RECOMENDAÇÃO** para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que as falhas detectadas nestes autos sejam devidamente corrigidas, e, a prevenir ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, segundo o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012, **consoante os itens 2.1 a 2.4 deste relatório**;

IV. Pela **INTIMAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno TCE/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, pela quitação à ordenadora de despesa e pela recomendação aos ordenadores de despesas atuais.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt, e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 12 de setembro de 2024.

Conselheiro Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

TST / VAB