# ACÓRDÃO - AC00 - 884/2023

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/06834/2017 |
| **PROTOCOLO** | : 1805336 |
| **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 APARECIDA DO TABOADO |
| **JURISDICIONADO** | : JOAQUIM DONIZETE DE MATOS |
| **RELATORA** | : CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS |

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – ESCRITURAÇÃO DE MODO IRREGULAR – SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE SUPERIOR AOS 5% – DESCUMPRIMENTO DO ART. 21 DA LEI 11.494/2007– AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA ATIVA – CONTAS IRREGULARES – MULTAS – RECOMENDAÇÃO.**

1. É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento no art. 59, III, tendo em vista as infrações praticadas nos termos do art. 42, *caput*, VIII, ambos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período, e aplicada a sanção de multa ao responsável, em razão do descumprimento do art. 21 da Lei 11.494/2007 (Lei do FUNDEB, vigente à época) e da escrituração de modo irregular das DCASP.

2. Cabe recomendar à atual gestão do fundo quanto à obrigatoriedade de elaborar e publicar as notas explicativas às DCASP (inclusive no Portal da Transparência) de forma tempestiva, e publicar no Portal da Transparência as DCASP do FUNDEB

## ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 18 a 21 de setembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela **irregularidade** da **prestação de contas anuais de gestão** do **Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Aparecida do Taboado**, referente ao exercício financeiro de **2016**, de responsabilidade do **Sr. Joaquim Donizete de Matos**, Secretário Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e ordenador de despesa à época, com fundamento no art. 59, III, tendo em vista as infrações praticadas nos termos do art. 42, *caput*, inciso VIII, ambos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período; pela aplicação da **multa** no valor de **15**

**(quinze) UFERMS**, ao **Sr. Joaquim Donizete de Matos**, Secretário Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e ordenador de despesa à época, com fundamento no art. 45, c/c o art. 61 em razão de infração prevista no art. 42, *caput,* todos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012 em razão do descumprimento do art. 21 da Lei 11.494/2007 (Lei do FUNDEB, vigente à época); pela aplicação da **multa** no valor de **15 (quinze) UFERMS**, ao **Sr. Joaquim Donizete de Matos**, Secretário Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e ordenador de despesa à época, com fundamento no art. 45, c/c o art. 61 em razão de infração prevista no art. 42, VIII, todos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012 em razão da escrituração de modo irregular das DCASP; pela **recomendação** à atual gestão do fundo quanto à obrigatoriedade de elaborar e publicar as notas explicativas às DCASP, devendo as mesmas serem elaboradas e publicadas (inclusive no Portal da Transparência) de forma TEMPESTIVA e ainda por recomendação no sentido de passar a publicar no Portal da Transparência às DCASP do FUNDEB.

Campo Grande, 21 de setembro de 2023.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

**RELATÓRIO**

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Trata o presente processo da prestação de contas anual de gestão do FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO de Aparecida do Taboado/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Joaquim Donizete de Matos, Secretário Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e ordenador de despesa à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Resolução TCE/MS n. 54/2016.

Em análise preliminar a Divisão de Contas (ANA - DFCGG/CCM - 7106/2019 - fls. 313-326) opinou pela irregularidade das contas. No mesmo sentido, se pronunciou a Auditoria (PAR - GACS CLO - 2951/2020 - fls. 328-359).

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas, o órgão ministerial manifestou-se (DSP - 3ª PRC - 28656/2020 – fls. 360-362) pela intimação do jurisdicionado em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Devidamente intimados (fls. 364-365), os gestores José Robson Samara Rodrigues de Almeida, prefeito municipal à época, e Joaquim Donizete de Matos, secretário municipal de Educação e ordenador de despesa, apresentaram defesa e juntaram documentos, os quais estão insertos às fls. 371-397.

Concluídos os trabalhos, a Equipe Técnica, fl. 40g, opinou pela irregularidade das contas. No mesmo sentido, manifestou-se a Procuradoria de Contas, fl. 417, tendo em vista as infrações praticadas no art. 42, incisos IV, V, VIII e IX da Lei Complementar 160/2012.

É o relatório.

**VOTO**

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Os autos em tela encontram-se conclusos a esta Relatoria, contendo a manifestação da equipe técnica e o parecer da Procuradoria de Contas sobre a prestação de contas, conforme disposto no Regimento Interno desta Corte (Resolução TCE/MS nº 98/2018).

Segundo as equipes técnicas e a Procuradoria de Contas, a situação patrimonial e orçamentária, os fluxos de caixa, os resultados e o desempenho das atividades

durante o exercício e a conformidade com o orçamento aprovado foram expostos por meio das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP's): Balanço Orçamentário (fls. 206-208), Balanço Financeiro (fls. 209-211), Demonstração das Variações Patrimoniais (fls. 214-215) e Balanço Patrimonial (fls. 212-213). Da análise dos autos constata-se que as Demonstrações Contábeis do Fundo demonstraram os seguintes aspectos:

| Execução Orçamentária | Anexos 10 e 11 (R$) |
|---|---|
| Receita | 7.394.366,42 |
| Despesa | 6.940.986,40 |
| **Resultado Orçamentário** | **(453.380,02)** |

Fonte: Anexo 10 - Comparativo da receita orçada com a arrecadada, fl. 44 e Anexo 11 – Comparativo da despesa autorizada com a realizada, fl. 45.

O resultado orçamentário foi superavitário em R$ 453.380,02, comprovado pelo Balanço Orçamentário (fls. 206-208). Por sua vez, a apuração do Balanço Financeiro (fls. 209-211) foi positiva em R$ 355.314,42, demonstrando aumento das disponibilidades de caixa ao término do exercício financeiro. No tocante à apuração patrimonial, o resultado positivo em R$ 453.380,02 (fl. 215), refletiu no Patrimônio Líquido da Unidade que, ao final do exercício financeiro, totalizou R$ 442.706,99. Contudo, foram identificadas impropriedades no Balanço Financeiro.

Quanto à legislação do FUNDEB (Lei 11.494/2007, vigente à época), verifica-se que foram aplicados na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica 73,54% (fls. 316 e 357) dos recursos totais disponibilizados no exercício, nos termos do art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007. De outro modo, segundo cálculos da Divisão de Contas, fl. 316, e Auditoria, fl. 351, não foi observado o § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007, haja vista que deixaram de ser aplicados no exercício o valor de R$ 426.747,98, montante superior a 5% do total de recursos do fundo.

Assim, da manifestação da área técnica e da Procuradoria de Contas, verifico que pairam ainda sobre as contas do fundo inconsistências no tocante aos seguintes pontos, as quais aprecio:

- **Escrituração de modo irregular:** Divergência de informação entre os demonstrativos do RREO (TC/7998/2017) e o Anexo 10 destes autos; Inconsistência na evidenciação da movimentação extraorçamentária.
- **Saldo para o exercício seguinte superior aos 5% (Desrespeito ao § 2º do Art. 21 da Lei 11.494/2007**;
- **Remessa intempestiva dos arquivos do Sicom**;

- **Ausência de Notas Explicativas às DCASP**;
- **Ausência de transparência ativa**;

**a) Escrituração de modo irregular**

A Divisão de Contas, fl. 316 e fl. 404, e a Auditoria, fl. 341, acompanhada pela Procuradoria de Contas, fl. 416, identificaram inconsistências nos dados relativos às receitas do FUNDEB no comparativo entre as informações disponíveis no Anexo 10 e no Anexo 8 do RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). Segundo apurou a Auditoria, as divergências importam uma diferença de 404.044,00:

| Especificação | Anexo 10[1] | Anexo 8 - RREO[2] | Diferença |
|---|---|---|---|
| - Receita Recebida do Fundeb | 7.333.458,41 | 7.333.458,41 | 0,00 |
| - Dedução da Receita para o Fundeb | 8.228.955,05[3] | 8.636.999,45 | 408.044,40 |

Fonte: Contas Anuais de Governo de 2016 - TC/7998/2017.

A Auditoria entendeu (fl. 342) que a irregularidade em questão não afeta a consistência das Contas de Gestão do FUNDEB, devendo o fato ser apurado nas contas anuais de Governo.

Em sua defesa, o jurisdicionado argumenta que os dados em apreço se referem as contas consolidados de governo, devendo tal apuração se dar nos autos do TC/07998/2017 (Contas de Governo).

Analisando o caso em tela, entendo que assiste razão ao jurisdicionado, em parte. Isto porque, de fato, a elaboração e publicação dos anexos que compõem o RREO são de competência do chefe do Poder Executivo, razão pela qual as impropriedades por ventura identificadas nos demonstrativos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária devem ser apuradas por ocasião da análise das contas de governo.

Contudo, comungo da opinião que era dever do gestor do FUNDEB, ao menos, ofertar ao TCE/MS informação relativa ao total da receita auferida pelo fundo e justificar os motivos pelos quais a dedução apresentada em um mesmo anexo do RREO se apresentou de forma diferente em prestações de contas distintas, identificando corretamente qual dedução condiz com a realidade dos fatos. Contudo,

[1] - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada. (peça nº 14) TC/7998/2017
[2] Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (peça nº 43) TC/7998/2017
[3] (3.746.614,70 + 183.009,20 + 11.804,87 + 54.287.526,28= 8.228.955,05)

acolho a manifestação da Divisão de Contas na qual propôs entendimento de que tal irregularidade seja atribuída ao chefe do Poder Executivo.

De outro, modo há ainda inconsistência, não esclarecida, acerca do valor de R$ 68.267,07 escriturado no Balanço Financeiro, a título de indenizações a ressarcir PM, cujo valor se apresenta em pagamentos extraorçamentários (Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados), para os quais não foram oferecidos esclarecimentos.

Em sua defesa, o jurisdicionado, fl. 383, alega apenas que não dispõe de informações detalhadas acerca do registro contábil haja vista a troca de sistema contábil e ausência de banco de dados, contudo, alega que tal fato não deve ser ensejador de reprovação das contas.

Entretanto, verifico, com base no parecer da Auditoria, fl. 348, que tal inconsistência já foi objeto de questionamento por parte deste Tribunal de Contas (TC/10151/2016), ocasião em que o gestor do FUNDEB também não ofereceu resposta e documentos. Assim, acolho a manifestação da Procuradoria de Contas no sentido de que o registro de R$ 68.267,07 deixou de ser evidenciado no Anexo 17 (Demonstração da Dívida Flutuante) existindo dúvida ainda acerca de tal despesa, restando configurada a escrituração de modo irregular nos termos do art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS), o que enseja a multa respectiva (art. 45, inciso I da LO-TCE/MS).

**b) Saldo para o exercício seguinte superior aos 5% (Desrespeito ao § 2º do Art. 21 da Lei 11.494/2007**

Contatou-se na análise da Divisão de Contas, fl. 313, no parecer da Auditoria, fl. 351, e na manifestação da Procuradoria de Contas, fl. 414, irregularidade no tocante ao descumprimento do art. 21 § 2º da Lei 11.494/2007, uma vez que no exercício de 2016 houve um saldo de recursos para o ano seguinte no valor de R$ 426.747,98, superior ao teto de 5% permitido pela legislação do FUNDEB.

Em sua defesa, fl. 386, o gestor justifica que não merece prosperar a irregularidade arguida, já que os recursos do Fundeb são de natureza vinculada, sendo sua destinação de observância obrigatória. Argumenta ainda que a exigência de utilização da totalidade dos recursos no exercício fere o princípio da economicidade por obrigar ao gestor a dar destinação de recursos ao final do exercício financeiro.

Sem razão o jurisdicionado, a aplicação dos recursos do FUNDEB segue o princípio da anualidade, segundo o qual os recursos devem ser aplicados no exercício em que forem creditados. Excepcionalmente, a legislação permite um entesouramento dos recursos do FUNDEB, no montante equivalente até 5% dos recursos anualmente recebidos. No caso em análise, o limite de 5% foi extrapolado, em violação expressa à regra legal.

Por ocasião da reanálise das contas, a DFCGG manteve a irregularidade haja vista afronta direta ao texto da Lei 11.494/2007, o qual permite uma sobra de recursos no limite máximo de 5% a ser aplicado até o terceiro trimestre do ano seguinte. Importante consignar que a legislação do Fundeb, vigente há época, impõe a utilização dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício creditado. É o que estabelece o *caput* do art. 21:

> 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

Portanto, a legislação permitiu que até 5% dos recursos fossem utilizados, no máximo, até o terceiro trimestre do exercício seguinte. Contudo, o que temos no caso em tela, é o fato do gestor ter extrapolado esse limite máximo, em afronta direta ao disposto no caput do art. 21 da Lei 11.494/2017, o que configura infração nos termos do art. 42, *caput,* da LO-TCE/MS c/c o art. 45, inciso I da Lei Orgânica.

c) **Remessa intempestiva dos arquivos do Sicom**

A remessa dos dados e informações contábeis deve ser realizada eletronicamente através do Sistema SICOM, nos prazos definidos no Manual de Peças Obrigatórias (Resolução TCE/MS nº 54/2016, art. 31). Contudo, apurou a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, fl. 317, que as remessas de **todos os meses de 2016** foram remetidas intempestivamente ao TCE/MS, contrariando as normativas desta Corte de Contas.

Em sua defesa, fl. 378, o gestor enfatizou que ocorreram problemas operacionais à época – os quais impediram a importação dos dados do sistema de contabilidade pública quanto a geração dos arquivos atinentes ao SICOM, cuja solução do problema demandou certo tempo por parte da empresa contratada para tanto.

Contudo, é fato incontroverso a existência de remessa intempestiva por parte do gestor, o que contraria a Resolução TCE/MS nº 54/2016, vigente à época. Todavia, há que se mencionar que existe no TCE/MS instrumento específico denominado Apuração de Infração Administrativa cujo objeto visa apurar as irregularidades relativas à intempestividade e ausência de remessa obrigatória de documentos, **razão pela qual deixo de imputar nestes autos a multa respectiva.**

d) **Ausência de Notas Explicativas às DCASP**;

Ainda do confronto entre a manifestação técnica da Divisão de Contas (fl. 405), da Auditoria (fl. 350) e do parecer da Procuradoria de Contas (fl. 415), verifico que o gestor deixou de encaminhar e publicar as Notas Explicativas. Em sua defesa, o jurisdicionado (fl. 384) argumenta que as NEs não são obrigatórias, sendo necessárias em lançamentos "importantes", com destaque complementar ou relevante.

A Divisão de contas, reanalisando o caso em tela diante das justificativas do gestor, considerou a ausência uma impropriedade. No mesmo sentido, opinou a Procuradoria de Contas que propôs recomendação à atual gestão do FUNDEB quanto à necessidade de elaborar e publicar as Notas Explicativas.

Contudo, entendo que as NEs são indispensáveis ao princípio da transparência e da publicidade e um dever das gestões. Contudo, acolhendo entendimento desta Corte de Contas, que vem recomendando em casos análogos, voto pela recomendação no sentido de que as futuras gestões passem a elaborar e publicar as NEs.

Destaco ainda que a ressalva nestas contas, deve-se ao fato de estarmos analisando as contas relativas ao exercício de 2016, de modo que, hodiernamente, a ausência de Notas Explicativas, a par das inúmeras recomendações já efetuadas pelo Egrégio Plenário do TCE/MS, deve motivar a irregularidade das contas, sob pena de ficarmos infinitamente recomendando ao gestor que cumpra a norma sem que seu descumprimento seja sancionado.

e) **Ausência de transparência ativa**

No que se refere à transparência ativa, a área técnica constatou que os demonstrativos do FUNDEB de Aparecida do Taboado, exercício de 2016, deixaram de ser publicados no portal da transparência, opinando pela recomendação (fl. 345) à atual gestão do Fundo. Em sua manifestação, todavia, a Procuradoria de Contas entendeu que a ausência de publicação dos demonstrativos no Portal da Transparência ensejaria irregularidade nos termos do art. 42, V da Lei Orgânica (Falta de Transparência nas contas públicas).

Entendo que, de forma análoga à ausência de Notas Explicativas, o caso enseja recomendação à atual gestão do FUNDEB, haja vista o fato de estarmos analisando as contas relativas ao exercício de 2016, de modo que, hodiernamente, a ausência de transparência ativa, a par das inúmeras recomendações já efetuadas pelo Egrégio Plenário do TCE/MS, deve motivar a irregularidade das contas, nos termos propostos pelo nobre Parquet de Contas, sob pena de ficarmos infinitamente recomendando ao gestor que cumpra a norma sem que seu descumprimento seja sancionado.

**DISPOSITIVO**

Diante do exposto, com fundamento nos artigos 4º, III e 80, §1º do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, acompanho a análise técnica e parcialmente o parecer da Procuradoria de Contas e **VOTO**:

**1.** Pela **irregularidade** da prestação de contas anual do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de **Aparecida do Taboado**, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Joaquim Donizete de Matos, Secretário Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e ordenador de despesa à época, com fundamento no art. 59, III, tendo em vista as infrações praticadas nos termos do art. 42, *caput*, inciso VIII, ambos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

**2. Pela aplicação da multa no valor de 15 (quinze)** UFERMS, ao Sr. Joaquim Donizete de Matos, Secretário Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e ordenador de despesa à época, com fundamento no art. 45, c/c o art. 61 em razão de infração prevista no art. 42, *caput,* todos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012 em razão do descumprimento do art. 21 da Lei 11.494/2007 (Lei do FUNDEB, vigente à época);

**3. Pela aplicação da multa no valor de 15 (quinze)** UFERMS, ao Sr. Joaquim Donizete de Matos, Secretário Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e ordenador de despesa à época, com fundamento no art. 45, c/c o art. 61 em razão de infração prevista no art. 42, VIII, todos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012 em razão da escrituração de modo irregular das DCASP;

**4.** Pela **recomendação** à atual gestão do fundo quanto à obrigatoriedade de elaborar e publicar as notas explicativas às DCASP, devendo as mesmas serem elaboradas e publicadas (inclusive no Portal da Transparência) de forma TEMPESTIVA e ainda por recomendação no sentido de passar a publicar no Portal da Transparência às DCASP do FUNDEB;

**5.** Pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

**DECISÃO**

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pela irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, aplicação das multas ao ordenador de despesas e pela recomendação à atual gestão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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, 21 de setembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

MRMAM/MFGM