DELIBERAÇÃO AC00 - 2395/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/17313/2012
PROTOCOLO	: 1294101
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO-FUNDEB DE BANDEIRANTES
JURISDICIONADOS	: 1. FLÁVIO ADREANO GOMES, 2. NAILO SOARES VILELA
RELATOR	: CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO – DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS AUSENTES – INEXISTÊNCIA DO CONTROLE INTERNO – INTEMPESTIVIDADE NA REMESSA DE INFORMAÇÕES AO SISTEMA DE CONTROLE DE CONTAS MUNICIPAIS – INOBSERVÂNCIA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS – IRREGULARIDADE – MULTA.

A prestação de contas anual de gestão é irregular em razão da prática de infração, por violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar, uma vez que não está instruída com documentos exigidos pelo Tribunal, bem como está constatado o desequilíbrio orçamentário, a existência do déficit financeiro e do passível real a descoberto, divergência entre os anexos contábeis, inexistência de controle interno, e não adoção de medidas necessárias ao ressarcimento do ativo realizável.

A prática de infração enseja aplicação de multa ao gestor responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 22 de agosto de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** da prestação de contas anual de gestão do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Bandeirantes**, referente ao exercício financeiro de **2011**, sob a responsabilidade do Sr. **Flávio Adreano Gomes**, prefeito municipal, e do Sr. **Nailo Soares Vilela**, secretário municipal, com aplicação de **multa,** responsabilizando solidariamente os ordenadores de despesa, **Flávio Adreano Gomes** e **Nailo Soares Vilela**, no valor total de **60 (sessenta) UFERMS**, sendo, 10 (dez) UFERMS, pelo desequilíbrio orçamentário, do déficit financeiro e o passível real a descoberto, 10 (dez) UFERMS pela divergência entre os anexos

contábeis, 10 (dez) UFERMS pela não adoção de medidas necessárias ao ressarcimento do erário do montante constante do ativo realizável, 10 (dez) UFERMS pelo não envio das peças obrigatórias, inventário de bens, o ato que designou os servidores para avaliação do patrimônio e o ato que nomeou e o parecer emitido acerca da prestação de contas pelo Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social, 10 (dez) UFERMS pela inexistência do controle interno, e 10 (dez) UFERMS pelo envio intempestivo de informações ao Sistema de Controle de Contas Municipais (SICOM), pela prática de irregularidades de natureza legal, fiscal, contábil e financeira, concedendo-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias para promover o recolhimento junto ao FUNTC, e, nesse prazo, fazer a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial.

Campo Grande, 22 de agosto de 2018.

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Vistos, relatados e discutidos estes autos (TC/17313/2012) referente às contas anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Bandeirantes (FUNDEB – BANDEIRANTES), correspondente ao exercício financeiro de 2011, constando como ordenadores de despesas os gestores: FLÁVIO ADREANO GOMES, prefeito municipal, e NAILO SOARES VILELA, Secretário Municipal.

O corpo técnico examinou a prestação de contas em tela e considerou que esta não se encontra em condições de ser aprovada por esta Corte, consoante revela a análise conclusiva: ANA – 2ICE – 17525/2014.

A Auditoria se manifestou através do Parecer: PARECER PAR – GACS LLRP – 4461/2015 opinando no sentido de que a prestação de contas seja julgada como contas não prestadas.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, acompanhou entendimento do órgão Instrutivo para opinar pelo julgamento das contas como contas irregulares, com aplicação de multas, conforme Parecer: PARECER PAR – MPC – GAB.1 DR.JAC/PROCURADOR GERAL - 16669/2016.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

I – Dos Balancetes Mensais.

A análise dos balancetes mensais ficou prejudicada por força do artigo 8º e 9º, da Instrução Normativa TC/MS Nº 35, de 14 de dezembro de 2011, que determina que estes deverão permanecer em arquivo para eventuais esclarecimentos, quando assim julgar conveniente o Tribunal de Contas.

II - Gestão Orçamentária.

As receitas públicas dos Fundos Especiais em regra gerais são aquelas estabelecidas na lei que o institui, portanto a sua aplicação não poderá ser feita em desacordo com os seus objetivos ou finalidades, sob pena de caraterização de improbidade administrativa.

De acordo com o Anexo 12, as execuções orçamentárias da receita do Fundo

apresentam os seguintes valores finais:

- Receita Estimada (R$ 2.137.347,51) > Receita Arrecadada (R$ 1.974.752,51) = insuficiência de arrecadação de R$ 162.595,00.

A despesa pública, em sentido geral, de Fundos Especiais, somente poderá ser realizada de forma vinculada a receita especificada na lei que o institui, cujos gastos ou inversões de recursos são feitos por intermédio de autoridade competente precedido por autorização legislativa.

Segundo o Anexo 12, a execução orçamentária da despesa apresentou, derradeiramente os seguintes valores:

- Despesa Fixada (R$ 2.137.347,51) > Despesa Realizada (R$ 1.974.752,51) = economia de despesa de R$ 162.595,00.

O déficit orçamentário é o valor apurado entre a diferença da receita arrecadada e da despesa realizada. De acordo com o planejamento governamental o único meio de se evitar déficit é atualizar anualmente as bases de cálculo das receitas e estabelecer prioridades para os gastos com base em uma programação financeira.

Segundo os valores finais da receita arrecadada e da despesa realizada, a execução orçamentária do Fundo encerrou o exercício com um déficit assim constituído:

- Receita Orçamentária (R$ 1.830.638,73) < Despesa Realizada (R$ 1.974.752,51) = déficit orçamentário de R$ 144.113,78.

Ainda, houve a transferência financeira extraorçamentária no valor de R$ 43.393,40, e conforme balanço patrimonial do exercício anterior constata-se que existia um superávit financeiro de R$ 431,90. Após a consideração desses valores, o déficit orçamentário persiste no montante de R$ 100.288,48, demonstrando-se a existência de desequilíbrio orçamentário contrariando, o § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III - Recursos Recebidos e Aplicados.

O “caput”, do art. 60 e seus incisos I, II, IV, XI e XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 12/09/96, assim dispõem sobre os recursos pertencentes ao FUNDEB, bem como sobre suas aplicações:

> *“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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de*

2006)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

(...)

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).” (grifei)

Posteriormente, a LEI Nº 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentou o FUNDEB, bem como a fonte de recursos para sua composição conforme o art. 22, senão vejamos:

“Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servi-

dores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente."

Posto isto, ante as normas acima citadas, vejamos abaixo as principais considerações merecedoras de destaque buscando assim, portanto, a averiguação do cumprimento de tais disposições citadas:

a) Recursos Transferidos: R$ 1.833.799,05.

b) Recursos Mínimos a serem aplicados: R$ 1.100.279,43 (60%).

c) Despesas Aplicadas: R$ 1.807.147,53 (98,55%).

d) Outras Despesas Educação: R$ 26.651,52 (1,45%).

IV – Destaques.

4.1 – Os gastos com remuneração dos profissionais do magistério do Fundo Municipal, no exercício financeiro em analise**,** foram **suficientes** para atender o disposto no art. 60, XII, do ADCT, da CF, por ter atingindo **98,55**%, acima do percentual legalmente exigido (60%).

4.2 – As despesas orçamentárias realizadas no exercício compreenderam o montante de R$ 1.974.752,51, enquanto que as receitas arrecadadas foram de R$ 1.830.383,73. Inicialmente apurou-se um déficit de R$ 144.368,78. Foram deduzidos os valores da transferência extraorçamentária (R$ 43.393,40) e do superávit financeiro verificado no exercício financeiro anterior (R$ 431,90). Com os ajustes, o déficit foi de R$ 100.543,48.

A existência de déficit demonstra o desequilíbrio orçamentário e contraria o disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que a gestão não preveniu os riscos nem corrigiu os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

4.3 – A prestação de contas apresenta divergência entre os anexos, dado que no anexo 12 – Balanço Orçamentário a despesa total realizada é de R$ 1.974.752,51 (fl. 72) e no anexo 1 – Demonstração da Receita e Despesas segundo a Categoria Econômica (fl. 99), o registro é de R$ 1.972.332,51, ou seja, há uma diferença no valor de R$ 2.420,00.

4.4 – Consta no Balanço Patrimonial o valor de R$ 4.465,00, registrado como ativo realizável, porém não há informações sobre a origem desse recurso e também se foram adotadas medidas para o ressarcimento.

4.5 – O Balanço Patrimonial apresentou um passível real a descoberto no valor de R$ 81.617,42, resultante de dívida a curto prazo (dívida flutuante), compostas pelas obrigações e consignações, não amortizadas no decorrer do exercício.

4.6 – Foi apurado déficit financeiro no valor de R$ 91.752,42, após considerar a disponibilidade financeira (R$ 14.654,28), os restos a pagar (R$ 1.632,24) e os depósitos e consignações (R$ 104.774,45)

4.7 – O órgão não possui o Sistema de Controle Interno instituído, contrariando os artigos 70 e 74 da Constituição Federal[1] e o art. 59 da LRF[2].

4.8 – O ato que nomeou o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, não foi encaminhado, nem tampouco a manifestação do conselho sobre a prestação de contas, contrariando o art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

4.9 – O jurisdicionado não encaminhouo inventário de bens que demonstre o número do patrimônio, a localização do bem, o responsável, e o ato que designou os servidores para a realização do inventário, em atenção ao Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.3, Letra B.25, da Instrução Normativa nº 35/2011.

4.10 – A entrega dos balancetes por meio do Sistema de Controle de Contas Municipais (SICOM) foi realizada com atraso.

4.11 – **Fundamentação Legal**: O Tribunal de Contas pode fiscalizar o FUNDEB com fulcro nos seguintes dispositivos legais:

---

[1] Art. 70. **A fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e **pelo sistema de controle interno de cada Poder**.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual;
II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

[2] Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar (...)

a) Art. 26, inciso II e art. 27, da Lei Federal nº 11.494/07, *in verbis*:

> *"Art. 26. A **fiscalização** e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:(...)*
>
> *II - **pelos Tribunais de Contas dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;*
>
> *Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os **procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas** competentes, observada a regulamentação aplicável.*
>
> *Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo."* (grifei)

b) Art. 73, da Lei Federal nº 9.394/96 (LDB), *in verbis:*

> *"Art. 73 Os **órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente**, na prestação de contas de recursos públicos, **o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na Legislação Concernente**".*(grifei)

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho, em parte, o Parecer do Ministério Público de Contas (MPC) e **VOTO** nos termos seguintes, pelo(a):

a) – julgamento como **CONTAS IRREGULARES** da prestação de contas anual do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de BANDEIRANTES, referente ao exercício financeiro de 2011, nos termos do inciso III, art. 59, Lei Complementar nº 160/2012, pelas seguintes razões: desequilíbrio orçamentário, a existência do déficit financeiro e do passível real a descoberto; divergência entre os anexos contábeis; não encaminhamento de peças obrigatórias; inexistência de controle interno; e, pela não adoção de medidas necessárias ao ressarcimento do ativo realizável.

b) Aplicação da sanção de **MULTA**, responsabilizando solidariamente os ordenadores de despesa: FLÁVIO ADREANO GOMES, prefeito municipal, e NAILO SOARES VILELA, secretário municipal, no valor total de **60** (sessenta) UFERMS, sendo: **10** (dez) UFERMS, pelo desequilíbrio orçamentário, que contraria o § 1º do art. 1º da LRF, do déficit financeiro e o passível real a descoberto; **10** (dez) UFERMS pela divergência entre os anexos contábeis; **10** (dez) UFERMS pela não adoção de

medidas necessárias ao ressarcimento do erário do montante constante do ativo realizável; **10** (dez) UFERMS pelo não envio das peças obrigatórias, inventário de bens, o ato que designou os servidores para avaliação do patrimônio e o ato que nomeou e o parecer emitido acerca da prestação de contas pelo Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social; **10** (dez) UFERMS pela inexistência do controle interno, contrariando os artigos 70 e 74 da Constituição Federal e art. 59 da LRF; e, **10** (dez) UFERMS pelo envio intempestivo de informações ao Sistema de Controle de Contas Municipais (SICOM), com fundamento no Artigo 42 e Incisos I, II, IV e VIII, da Lei Complementar nº 160/2012, pela prática de irregularidades de natureza legal, fiscal, contábil e financeira, concedendo-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias para promover o recolhimento junto ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC/MS e, nesse prazo, fazer a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial;

03. - **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento as autoridades administrativas competentes e demais interessados, em conformidade com o art. 50, inciso II e art. 65, da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da prestação de contas anual de gestão, com aplicação de multa aos responsáveis.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Ronaldo Chadid, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador Geral de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 22 de agosto de 2018.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**

Relator

SETAC. VAB/DSSM