ACÓRDÃO - AC00 - 1699/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/7632/2015/001
PROTOCOLO	: 2008372
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE IGUATEMI
RECORRENTE	: JOSE ROBERTO FELIPPE ARCOVERDE
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO – BALANÇO PATRIMONIAL – ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR – DESCUMPRIMENTO DO LIMITE PREVISTO PARA APLICAÇÃO DE SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR – 5% DOS RECURSOS RECEBIDOS – PRIMEIRO TRIMESTRE DO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE – DESRESPEITO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE – ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DE FORMA IRREGULAR – NÃO REMESSA DE DOCUMENTOS – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTAS – ILEGALIDADE MANTIDA – REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA – NÃO ENVIO E PUBLICAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS – FALHA PASSÍVEL DE RESSALVA E RECOMENDAÇÃO – EXCLUSÃO DA SANÇÃO – PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – PROVIMENTO PARCIAL.

1. O princípio da Anualidade é basilar da estrutura financeira do FUNDEB, devendo os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, ser 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 (artigo 21, *caput*, da Lei Federal n.11.494/2007). O artigo 21, § 2º, da Lei Federal n.11.494/2007, preleciona a exceção ao princípio, qual seja, permite-se que até 5% dos recursos recebidos sejam aplicados no 1º trimestre do exercício subsequente através de abertura de crédito adicional, utilizando, assim, o valor do superávit financeiro.

2. A abertura de crédito adicional descumprindo o limite previsto para aplicação de valor relativo ao exercício anterior impede a reforma do julgamento pela irregularidade da prestação de contas anual de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, devendo ser mantida a multa, cujo valor, que se mostra elevado, merece ser reduzido, com fundamento na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), utilizando-se do princípio da razoabilidade e da necessidade de adequação da medida imposta.

3. Considerando que o não envio e publicação das notas explicativas, parte integrante das Demonstrações Contábeis, caracteriza falha passível de ressalva e recomendação, a multa aplicada pela não remessa de documentos merece ser excluída, em observância ao princípio da razoabilidade.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 20 de outubro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pelo **conhecimento e parcial provimento** do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **José Felippe Arcoverde**, para reformar a **Deliberação AC00 - 1328/2019**, **reduzindo** a multa aplicada no **item "2",** de **100 (cem) UFERMS** para **50 (cinquenta) UFERMS,** em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade e **excluir** a sanção de multa aplicada no **item "3",** no valor de **30 (trinta) UFERMS**, imposta pelo não envio de Notas Explicativas a esta Corte de Contas.

Campo Grande, 20 de outubro de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

I - RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **José Felippe Arcoverde**, Prefeito Municipal à época, contra o **Acordão AC00 - 1328/2019**, por meio do qual esta Corte de Contas proferiu a seguinte deliberação:

> *Diante do exposto, acolho a conclusão do corpo técnico e os pareceres da Auditoria e do MPC, e VOTO:*
>
> *1. pela 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 Iguatemi/MS, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do Sr. José Roberto Fellipe Arcoverde, ex-prefeito municipal, com fundamento no art. 59, III, c/c o art. 61, ambos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;*
>
> *2. pela aplicação de multa no valor correspondente a 100 (cem) UFERMS, ao Sr. José Roberto Fellipe Arcoverde, ex-prefeito municipal, inscrito no CPF sob o n. 698.465.889-68, que deverá ser recolhida em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, com fundamento no art. 42, VIII, c/c art. 44, I, ambos da LCE n. 160/2012, por infringência ao art. 105 da Lei n. 4.320/1964, em razão da escrituração das contas públicas de forma irregular;*
>
> *3. pela aplicação de multa no valor de 30 (trinta) UFERMS, ao Sr. José Roberto Fellipe Arcoverde, ex-prefeito municipal, inscrito no CPF sob o n. 698.465.889-68, pela não remessa de documentos, com fulcro no art. 42, IV, c/c o art. 44, I, ambos da LCE n. 160/2012;*
>
> *4. pela concessão de prazo de 60 (sessenta) dias, para que o responsável acima citado comprove nos autos o cumprimento dos itens 2 e 3, nos termos do art. 172, § 1º, I , do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013, sob pena de cobrança executiva, nos termos do art. 77, § 4º, da Constituição Estadual;*
>
> *5. pela recomendação ao atual responsável pelo órgão, com fulcro no art. 172, IV, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013, para que adote medidas a fim de não incorrer nas mesmas impropriedades; [...].*

O presente pedido foi recebido como tempestivo e cabível pela Presidência desta Corte de contas, conforme Despacho DSP - GAB.PRES. - 44444/2019.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, este opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso interposto, consoante Parecer **PAR - 4ª PRC - 6511/2021**.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

II - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar - Admissibilidade

Conheço do presente recurso, uma vez que foram atendidos os pressupostos de sua admissibilidade, pois o apelo é próprio, tempestivo e atende ao disposto no art. 159 do RITCE/MS.

II.I MÉRITO.

O recorrente se insurge conta a deliberação **AC00 - 1328/2019**, proferida por esta Corte de Contas, que julgou como irregular a Prestação de Contas de Gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Iguatemi, referente ao exercício financeiro de 2014.

Salienta-se que na conclusão emitida pela Divisão Especializada na Análise **ANA - 4ICE - 4918/2016**, no corpo dos autos originários, constatou-se que a presente Prestação de Contas Anual, referente ao **exercício financeiro de 2014**, não foi elaborada em consonância com as normas regentes, inferindo pela irregularidade das contas.

A Auditoria, no processo originário, ao examinar a documentação aposta aos autos principais, corroborou com o entendimento exarado pelo corpo técnico, consoante Parecer **PAR - GACS PSS - 10617/2017**, pontuando as seguintes irregularidades:

> **- a)** Abertura de crédito adicional, descumprindo o limite previsto para aplicação de valor relativo ao exercício anterior.
>
> **- b)** Ausência de Notas Explicativas.

O *Parquet*, nestes autos, ao emitir o parecer **PAR- 4ª PRC - 6511/2021** nos presentes autos, opina pelo conhecimento e, no mérito, pelo improvimento do presente Recurso Ordinário.

1) Quanto à Abertura de crédito adicional, descumprindo o limite previsto para aplicação de valor relativo ao exercício anterior.

Observa-se do Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior, acostado às fls. 195/197, a disponibilidade de caixa no valor de **R$ 127.537,43,** com

obrigações passivas a pagar na quantia de **R$ 5.030,30**, ficando disponível para utilização no exercício subsequente o montante de **R$ 122.507,13**.

Verifica-se, ainda, a **abertura de créditos suplementares** na ordem de **R$ 28.624,42**, conforme Decreto n° 1.209/2014, aposto à f. 234, restando, assim, recursos disponíveis e **não aplicados no 1º trimestre** do exercício subsequente no valor de **R$ 93.882,71** (R$ 122.507,13 - 28.624,42).

Sobre o tema, a Lei Federal nº 11.494/2007, reguladora do FUNDEB à época, dispõe, em seu art. 21, *caput*, e § 2°, o seguinte:

> 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.
>
> (...)
>
> § 2º - Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1o do art. 6o desta Lei, **poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.**

Outrossim, depreende-se do dispositivo supratranscrito, que o **Princípio da Anualidade** é basilar da estrutura financeira do FUNDEB. O mesmo artigo, em seu § 2º, preleciona a exceção ao princípio, qual seja, permite-se que até 5% dos recursos recebidos sejam aplicados no 1º trimestre do exercício subsequente através de abertura de crédito adicional, utilizando, assim, o valor do superávit financeiro.

No mesmo sentido, bem ressalta o Corpo Técnico da Auditoria o Manual do FUNDEB, desenvolvido pela Presidência da República, o qual estabelece que:

> 4.3. PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DO FUNDEB
>
> O **princípio da anualidade encontra-se presente em toda a dinâmica do Fundo**, visto que os parâmetros que o disciplinam são baseados em periodicidade anual (valor por aluno, valor mínimo, matrículas, ajuste de contas, etc.), de forma coerente com a aplicação mínima constitucional de impostos e transferências vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF), que consagra esse princípio para toda aplicação em favor da educação pública. **Os recursos do Fundo**, por originarem-se da parcela dos impostos e transferências vinculados à educação, consequentemente, também

> se **submetem a essa regra geral da anualidade**. Dessa forma, **tanto a programação orçamentária quanto a execução financeira devem se apoiar nesse princípio. A anualidade legal a ser observada, portanto, não permite a transferência, para outro(s) exercício(s), das obrigações que, por lei, devem ser cumpridas em cada exercício isoladamente**. Assim, o orçamento e a execução financeira devem ocorrer de forma que:
>
> • 25% das receitas de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios sejam aplicados na educação no ano em que são disponibilizadas para utilização;
>
> • 60% do valor repassado (creditado) à conta do Fundeb sejam efetivamente aplicados na remuneração dos profissionais do magistério no mesmo exercício em que os valores financeiros são repassados.
>
> A exceção a essa regra **limita-se à permissão de que até 5% do valor total repassado à conta do Fundeb no ano sejam aplicados no primeiro trimestre do ano seguinte**. O valor correspondente deve ser objeto de abertura de crédito adicional, no orçamento do ano seguinte, com efetivação do pagamento no decorrer do 1º trimestre

O gestor, em suas razões, aduz que não há obrigatoriedade na aplicação do saldo remanescente, sendo, portanto, mera faculdade. Alega ainda que, a autorização para abrir crédito adicional pela Câmara está elencada de forma genérica na loa, permitindo, assim, que o executivo abra crédito através de decreto.

O jurisdicionado suscita o art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000, afirmando que os recursos pertencentes ao Fundo serão aproveitados exclusivamente ao respectivo Fundo e à Educação.

O dispositivo supramencionado dispõe o seguinte:

> "Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso."

Ocorre que, em verdade, o artigo diz respeito a objetos determinados e preestabelecidos, de forma separada, em que haja vinculação das disponibilidades de caixa, a fim de que haja controle da destinação destes recursos, e não propriamente ao valor total percebido. Retira-se, por conseguinte, que as normas elencadas complementam-se entre si. Veja-se:

> - **Regra**: Lei Federal nº 11.494/2007, art. 21, *caput*, e § 2°;
>
> - **Exceções**: Lei Federal nº 11.494/2007, art. 21, § 2° c/c Lei nº 101/2000, art. 8º, § único.

Neste ínterim, coaduno com o entendimento exarado pela Auditoria, uma vez que não foram observados os requisitos legais e normas regentes, as quais estabelecem o princípio da anualidade como regra e, como exceção, que se deve abrir crédito adicional e aplicar o recurso no primeiro trimestre do exercício seguinte.

Sobre o tema, aliás, é a jurisprudência desta Corte de Contas:

> **EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDEB – BALANÇO PATRIMONIAL – NÃO ELABORADO DE FORMA A EVIDENCIAR O SALDO PATRIMONIAL – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES – NÃO ENVIO DE DECRETOS CORRESPONDENTES – RESUMO DA FOLHA DE PAGAMENTO – NÃO ENCAMINHAMENTO – SEPARAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO E DEMAIS SERVIDORES – 5% DOS RECURSOS RECEBIDOS – PRIMEIRO TRIMESTRE DO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE – DESRESPEITO – IRREGULARIDADE – MULTA.** O fato de o responsável deixar mais de 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta do FUNDEB, para serem utilizados no primeiro trimestre do exercício subsequente, evidencia desrespeito à Lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. O Resumo da Folha de Pagamento deve ser encaminhado separando os Profissionais do Magistério (60%) dos demais servidores (40%), para a apuração, cujo descumprimento evidencia irregularidade. A prestação de contas anual de gestão é irregular em razão da prática de infração, por violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar, diante da ausência de documentos exigidos, como Decretos correspondentes à abertura de Créditos Adicionais Suplementares, e das impropriedades na elaboração. A prática de infração enseja aplicação de multa ao gestor responsável. (Processo TC/6296/2013, Deliberação AC00 - 3275/2018, Relator Cons. Marcio Campos Monteiro, 27 de novembro de 2018). (Grifei).

Pelo posto, neste quesito, constatada está a irregularidade na presente prestação de contas, ensejando a manutenção da decisão recorrida, porquanto correta a imposição de multa.

Entretanto, no presente caso, entendemos que o *quantum* da medida de sanção arbitrada mostra-se elevada, motivo pelo qual merece ser reduzida.

Isso porque, em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial.

A LINDB renovada abusa de termos como “necessidade e adequação da medida imposta” (Parágrafo único do art. 20), “modo proporcional e equânime” (Parágrafo único do art. 21) ou “natureza e gravidade da infração” e “circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” (§ 2º do art. 22).

Especificamente o *caput* do art. 22 da LINDB oferta um parâmetro de realidade relevantíssimo em matéria de hermenêutica, qual seja:

> **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.

Desta forma, dou parcial provimento ao recurso no sentido de reduzir a multa determinada pela **Deliberação AC00 - 1328/2019,** no **item "2",** de **100 (cem) UFERMS** para **50 (cinquenta) UFERMS.**

2) Quanto à ausência de publicação das Notas Explicativas.

Relativo à não publicação das Notas Explicativas, amparado no entendimento exarado pela auditoria às fls. 4 dos autos principais, recomendo que seja dada maior atenção pelo setor contábil quanto à devida publicação das Notas Explicativas junto aos Demonstrativos Contábeis, pois são parte integrantes destes, conforme orientação do MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Resolução CFC nº 1.133/2008.

Ademais, sobre o tema supracitado, a jurisprudência desta Corte de Contas é pela ressalva da prestação de contas. Veja-se:

> **EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS - CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS E REGULAMENTARES – NÃO ENVIO DAS NOTAS EXPLICATIVAS – FALHAS SANADAS – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – QUITAÇÃO.** O não encaminhamento das notas explicativas, parte integrante das Demonstrações Contábeis, que somado às falhas sanadas, impõe ressalva quanto à declaração de regularidade da prestação de contas anual de gestão, resultando a recomendação para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que tais falhas não se repitam quando das futuras prestações de contas. *(Processo TC/6566/2018, Acórdão - AC00 - 172/2021, Relator Cons. Waldir Neves Barbosa, 25 de fevereiro de 2021*).

Destarte, considero como medida suficiente **ressalva** ao presente ponto, dado ao contexto geral da época, aplicando o princípio da razoabilidade e do correto processamento das contas, devendo-se ser **excluída** a multa aplicada no Acórdão recorrido, **item "3",** no valor de **30 (trinta) UFERMS**, referente ao **não envio de Notas Explicativas**.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, divirjo em parte do parecer do Ministério Público e da conclusão da auditoria, e **VOTO**:

I – CONHECER do Recurso Ordinário interposto por **José Felippe Arcoverde**, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes do RITC/MS;

II – No mérito, **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso para reformar a **Deliberação AC00 - 1328/2019**, **REDUZINDO** a multa aplicada no **item "2",** de **100 (cem) UFERMS** para **50 (cinquenta) UFERMS,** em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade e **EXCLUIR** a sanção de multa aplicada no **item "3",** no valor de **30 (trinta) UFERMS**, imposta pelo não envio de Notas Explicativas a esta Corte de Contas;

III - INTIMAÇÃO do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n° 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e provimento parcial do Recurso Ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

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

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 20 de outubro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

KBV/MSS/DSSM