ACÓRDÃO - AC00 - 1032/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2856/2020
PROTOCOLO	: 2028797
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO DE MUNDO NOVO
JURISDICIONADO	: CAMILA RUBIM DE MORAES PEREIRA
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – NÃO UTILIZAÇÃO DO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS – CONTAS IRREGULARES – APLICAÇÃO DE MULTA – RECOMENDAÇÃO.

As contas de gestão são declaradas 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 e ausência de justificativa do cancelamento de restos a pagar processados, ensejando a aplicação de multa ao responsável, além da recomendação cabível.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 25 a 28 de setembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, 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 **Sra. 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, pela **Aplicação De Multa** a **Sra. Camila Rubim de Moraes**, 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, 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 e 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.

Campo Grande, 28 de setembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato Convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1. RELATÓRIO

Trata-se de 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 Secretária *Camila Rubim de Moraes Pereira,* cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas, por meio do ofício de f. 2, dentro do prazo regimental, e autuado em 10/03/2020.

1.1 – Da manifestação técnica:

Encaminhados os autos à Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação foi elaborada a Análise n. 7220/2020 (f. 344/363), que concluiu pela irregularidade das contas de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério de Mundo Novo, em razão dos seguintes achados (f. 360):

- Intempestividade de remessa de Balancetes Mensais.
- Remessa enviada em desacordo com o Manual de Peças Obrigatórias.
- Divergência do decreto de abertura de créditos adicionais.
- Não houve abertura de créditos adicionais nos termos do art. 43, § 1º, inciso I da Lei Federal n. 4.320/1964.
- Cancelamento de restos a pagar processados no valor de R$ 105.208,49 sem justificativa plausível.
- Notas Explicativas conceituais e sem muitos esclarecimentos.
- Opinamos que se recomende ao controlador interno que ao elaborar seu parecer o faça demonstrando de forma inequívoca o acompanhamento das contas.

1.2 – Do parecer da Auditoria:

Em seguida, os autos foram encaminhados à Auditoria desta Corte de Contas, que proferiu o Parecer n. 2874/2022 (f. 364/401), atestou a tempestividade da remessa dos documentos a esta Corte de Contas e observou que os responsáveis incorreram nas seguintes irregularidades (f. 388/389):

> a - Falta de remessa tempestiva de balancetes mensais ao SICOM, incidindo em infração descrita nos termos do art. 42, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LOTCE/MS), de acordo com o exposto no subitem 2.1.1, evento que, na avaliação desta Auditoria, não fundamenta a reprovação integral destas contas anuais de gestão, não obstante seja cabível a aplicação de ressalva c/c aplicação de multa ao responsável, na ocasião do julgamento por esta Corte de Contas, conforme exposto no subitem 2.1.1 deste parecer;

b - Ausência de peças obrigatórias, bem como remessa de peças em desacordo com a Resolução nº 88/2018, incidindo-se em infração prevista nos termos do art. 42, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, conforme demonstrado no subitem 2.3.1 deste Parecer;

c – O Parecer do Controle Interno deixou de evidenciar a avaliação de procedimentos sob a ótica contábil e legal, tampouco demonstrou avaliação das metas fixadas no planejamento governamental para a Unidade Gestora, evento que requer recomendação ao responsável no sentido de que os pareceres evidenciem as ações realizadas, essencialmente quanto ao cumprimento da política pública e da legislação do FUNDEB, conforme demonstrado no subitem 2.3.1.1 deste Parecer;

d – Descumprimento das disposições do art. 21, § 2º, da Lei 11.494/2007, em razão da não comprovação de abertura de créditos adicionais por meio de superávit financeiro do exercício anterior, conforme visto no subitem 2.3.4 deste parecer;

e – Despesas com servidores temporários - Contratação Por Tempo Determinado não evidenciadas nos demonstrativos contábeis15, incompatíveis, portanto, com os dados demonstrados no portal SIOPE16, evento que requer esclarecimentos do gestor público e/ou avaliação por meio de instrumento próprio de fiscalização denominado Inspeção, conforme demonstrado no subitem 2.3.5 deste Parecer;

f – Cancelamento de Restos a Pagar Processados sem o devido fundamento legal, evento que repercute em infração prevista nos termos do art. 42, caput, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, conforme demonstrado no subitem 2.3.8.1 deste Parecer;

g – Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP meramente conceituais, evento que requer recomendação aos responsáveis para que adotem medidas visando aperfeiçoar a elaboração dos referidos documentos, conforme exposto no subitem 2.3.8 deste parecer.

Em consequência, a Auditoria opinou pelo julgamento irregular das contas, aplicação de multa e recomendação.

1.3 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Após, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 4163/2022 (f. 402) e sugeriu a intimação dos responsáveis em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

1.4 – Da intimação do Gestor:

Para assegurar a ampla defesa ao jurisdicionado, foi determinada a intimação das Secretárias *Roseli Aparecida Lourenço Brasil* e *Camila Rubim de Moraes*, para conhecimento das irregularidades constatadas e o encaminhamento das justificativas e/ou documentos que entendessem necessário ao saneamento das irregularidades,

em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa – Despacho n. 11347/2022, f. 403. Em consequência, foram emitidas as intimações, conforme expedientes acostados às f. 404/405[1].

1.5 – Da nova análise da Divisão:

Com a juntada de novos documentos e justificativas do gestor, o processo foi encaminhado para nova Análise de n. 5493/2023 (f. 633/642), ocasião em que se observou a permanência dos seguintes achados (f. 637/638):

- Embora as gestoras tenham arguido a preclusão no direito do Tribunal de Contas sancionar a intempestividade das remessas do Sicom, tal justificativa não afasta a intempestividade identificada pela DFE e atestada pelas gestoras, conforme cópia do recibo eletrônico de remessa ao Sicom, fls. 552-563, cabendo ao relator do processo no saneamento dos autos a ponderação jurídica apresentada pelas ordenadoras de despesa.

- Apesar das justificativas das gestoras acerca do acréscimo orçamentário nas contas do Fundeb, não restaram comprovadas a abertura de crédito adicional referente ao superávit financeiro do exercício anterior, tampouco a comprovação do aumento orçamentário no fundo. Sendo assim, tal explicação não merece prosperar, tendo em vista a determinação contida na Lei 11.494/2007 (art. 21) acerca da obrigatoriedade da utilização dos recursos do Fundo no exercício financeiro creditado, podendo apenas 5% ser utilizados até o primeiro trimestre do exercício seguinte. Do mesmo modo, estabelece a atual legislação do Fundeb (Lei 14.113/2020, art. 25, caput, § 3º), a qual ampliou para até 10% a taxa de não utilização no exercício, devendo, no entanto, o valor não executando servir de fonte de abertura de crédito adicional, observado o prazo do primeiro quadrimestre do exercício seguinte. De outro modo, tendo em vista que a competência para edição e publicação dos decretos de abertura de créditos adicionais é do chefe do Poder Executivo Municipal, considera-se o fato uma impropriedade.

- Em que pesem as justificativas acerca da discricionaridade da administração em rever seus atos, não restaram comprovados os motivos ensejadores do cancelamento de restos a pagar processados, conduta tipificada como irregular pelo Tribunal de Contas e nos termos dos arts. 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

- Não foram apresentadas justificativas acerca da elaboração de notas explicativas meramente conceituais. Portanto, mantém-se a recomendação constante da Análise (fl. 358) e da Auditoria (fl. 385).

- Assiste razão parcial aos argumentos das jurisdicionadas, uma vez estabelecida a autonomia do Controle Interno para emitir opinião sobre as contas. De outro modo, é possível emitir recomendação acerca da necessidade de aperfeiçoamento do respectivo parecer.

[1] Termo de Intimação n. 4555 e 4556/2022, de 18/05/2022.

- As gestoras argumentam que os dados do Siops são circunstâncias externas e, em muitos casos, referem-se a lançamentos após o fechamento das contas. Nessa perspectiva, não há instrumentos adequados para se averiguar os dados publicizados no SIOPS, ou seja, identificar a quais períodos se referem o pagamento de mão de obra temporária. Portanto, não há elementos seguros para atribuir irregularidade na escrituração contábil do FUNDEB de Mundo Novo.

- Assiste razão parcial aos argumentos das jurisdicionadas, uma vez estabelecida a autonomia do Conselho de Acompanhamento do Fundeb para emitir opinião sobre as contas. De outro modo, é possível emitir recomendação acerca da necessidade de aperfeiçoamento do respectivo parecer.

1.6 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Em nova submissão dos autos ao Ministério Público de Contas, o *parquet* emitiu o Parecer n. 9095/2023 (f. 644/650) e opinou pelo julgamento irregular das contas, aplicação de multa aos responsáveis e recomendação, tendo em vista: a ausência de abertura de crédito adicional por superávit financeiro; a ausência de um Controle Social efetivo; Parecer do Controle Interno sucinto; cancelamento de restos a pagar processados sem justificativa; notas explicativas meramente conceituais e escrituração de modo irregular das contas.

Encerrada a fase para instrução, os autos vieram para formular a proposta de julgamento.

É o relatório e, nada restando a sanear, passo a apresentar:

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2 – AS RAZÕES A MOTIVAR A PROPOSTA DE JULGAMENTO A SER PROFERIDO:

Como relatado, este processo foi autuado em decorrência da apresentação da Prestação de Contas de Gestão do exercício de 2019 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério de Mundo Novo, tendo como responsável a Senhora *Camila Rubim de Moraes Pereira,* Secretária à época.

No que tange aos apontamentos feitos pela Divisão e Auditoria, os quais foram acompanhados pelo Ministério Público de Contas, tenho a considerar o que se segue:

2.1 – Em relação às Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis **–** as alterações trazidas pelas novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Públicas tornaram a sua elaboração obrigatória e integrante dos demonstrativos contábeis e servem como instrumento esclarecedor das principais práticas contábeis e complementar informações não suficientemente evidenciadas nos demonstrativos.

Não obstante, considerando o lapso temporal decorrido desde a data das modificações introduzidas pelas novas normas contábeis até a atualidade, deve o atual gestor cuidar para que as prestações de contas sejam encaminhadas a este Tribunal acompanhadas das devidas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, bem como da publicação em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP, por se tratarem de peças obrigatórias das prestações de contas de modo a cumprir o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

Portanto, elas devem conter informações relevantes para facilitar a compreensão das demonstrações contábeis, sendo assim, é objeto de *recomendação*.

2.2 – Remessa intempestiva dos balancetes mensais ao SICOM – a despeito da intempestividade na remessa dos arquivos contábeis não comprometer os resultados das contas em exame, tal achado merece *ressalva e recomendação*, pela falta de organização de suas ações estritamente de acordo aos aspectos normativos (Resolução TC/MS nº 88/2018, art. 45 parágrafo único).

2.3 - Manifestação genérica do Parecer do Conselho de Acompanhamento **do Fundeb** - necessidade de aprimoramento, diante da ausência de efetividade controle social em desacordo com o art. 27, § único, da Lei Federal n. 11.494/2007, vigente à época. Tal achado merece ser objeto de *recomendação*.

2.4 – Da necessidade de aperfeiçoamento do Parecer do Controle Interno – quanto ao achado, recomenda-se que o gestor seja advertido para que em suas próximas prestações de contas utilize o rol exemplificativo de atividades proposto por esta Corte de Contas, para subsidiar os trabalhos da Unidade de Controle Interno na elaboração do respectivo Parecer[2].

[2] http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2021/09/anexo_portaria_tipoUg_modelo_1846620210920093554.docx

2.5 - Cancelamento de Restos a Pagar Processados – na espécie, como destacou a equipe técnica (fl. 637) “em que pesem as justificativas acerca da discricionaridade da administração em rever seus atos, não restaram comprovados os motivos ensejadores do cancelamento de restos a pagar processados, conduta tipificada como irregular pelo Tribunal de Contas e nos termos dos arts. 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.”

Assim, ao não detalhar os motivos ensejadores do cancelamento de restos a pagar processados, limitando-se a defesa a argumentos genéricos, sem base documental, restam violados os *artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964.*

2.6 - Não utilização do superávit financeiro do exercício anterior – nesse achado destacou a equipe técnica (fl. 637) que “apesar das justificativas das gestoras acerca do acréscimo orçamentário nas contas do Fundeb, não restaram comprovadas a abertura de crédito adicional referente ao superávit financeiro do exercício anterior, tampouco a comprovação do aumento orçamentário no fundo”. Portanto, restou violado o comando do *art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/2007*, vigente à época.

Por essa razão, o julgamento a ser proposto será pela irregularidade das contas apresentadas, aplicação de multa e recomendação, conforme segue.

3 - DOSIMETRIA DA MULTA

Tendo como parâmetro casos assemelhados já julgados nesta Corte; o conjunto de elementos de convencimentos demonstrados; em observância à proporcionalidade entre a sanção ora aplicada, que prevê multa em valor correspondente a até 1.800 UFERMS; o grau de reprovabilidade da conduta praticada contra a norma legal (infração moderada, conforme art. 43, da LC n. 160/2012), as circunstâncias pessoais do infrator (trata-se de gestora experiente, com nível superior, portanto, ciente de suas obrigações legais), entendo pela fixação da multa em valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS, que é suficiente a dar tratamento isonômico aos gestores submetidos à jurisdição desta Corte de Contas, através da exata quantificação da sanção que, neste caso, é revestida de conteúdo pedagógico necessário a desestimular a reiteração de irregularidades semelhantes nas prestações de contas futuras.

DISPOSITIVO

4 – DO VOTO:

Por todo o exposto, acolho as manifestações da Divisão, da Auditoria e do Ministério Público de Contas e voto:

4.1 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;*

4.2 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;

4.3 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;

4.4 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*;*

4.5 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.

---

[3] **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar as contas irregulares, com aplicação de multa e recomendação ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt, e a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

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, 28 de setembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**
Relator (Ato Convocatório n. 02/2023)

LBS/ARP