PARECER PAR - GACS PSS - 1038/2017

PROCESSO TC/MS	:	TC/5193/2013
PROTOCOLO	:	1413373
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE CORGUINHO
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	DALTON DE SOUZA LIMA
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. FUNDEB. CONTAS IRREGULARES. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS. NÃO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 164, § 3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E C/C ART. 43 DA LC 101/2000. NÃO CUMPRIMENTO DO ART 43 DA LEI 4320/64. VIOLAÇÃO DO INCISO XI DO ART. 167 DA CF/88. NÃO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 27 DA LEI FEDERAL Nº 11.494/2007. AUSÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL. AUSÊNCIA DE CONTROLE INTERNO. INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. MULTA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Município de Corguinho/MS, relativa ao exercício financeiro de 2012. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Em análise preliminar (ANP-3ICE-3620/2013, fls. 163/171), a 3ª Inspetoria de Controle Externo (3ª ICE) constatou impropriedades e irregularidades na fase inicial de instrução processual**.** Após intimações (INT - 9687/2013, fls. 173; INT - 2714/2015, fls. 179/180; INT - 2715/2015, fls. 181/182; INT - 2716/2015, fls. 183/184), a 3ª ICE concluiu:

Face ao exposto no Item V – Relatório, Subitens 4a8, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) de Corguinho referente ao exercício financeiro de 2012, **não oferece condições favoráveis para obter aprovação**. Ressalvando-se quanto à ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas.
Sugerimos, ainda, a recomendação para que o órgão mantenha suas disponibilidades em instituições financeiras oficiais, conforme § 3º do art. 164 da Constituição Federal de 1998 e art. 43 da LC 101/2000. (ANA - 22734/2015, fls. 258/267)

É o relatório. Passo a Opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DA TEMPESTIVIDADE DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS

A apresentação destas contas anuais de gestão operou dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.3, Letra A), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme Recibo de Protocolo Definitivo (fls. 2).

2.2. DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E DA NORMATIZAÇÃO.

PRINCIPAIS CARACTERÍTICAS E FUNÇÕES DO FUNDEB		
Criado pela EC nº 53/2006. Regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007 e Decreto Federal nº 6.253/2007.	**Formado por recursos:**	**a)** Complementação da União, quando o valor médio ponderado por aluno no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal for inferior ao valor mínimo por aluno definido nacionalmente.
		b) 20% dos recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
		c) Eventuais rendimentos financeiros auferidos pela aplicação dos recursos do FUNDEB.
	Destinado a:	**d)** Escrituração dos gastos da Educação básica e à remuneração condigna dos profissionais do magistério em efetivo exercício.
	Distribuição dos Recursos:	**e)** Com base no número de alunos matriculados na educação básica pública presencial, sendo considerados os dados do último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Es-

		tudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, que segue critérios definidos na Lei Federal nº 11.494/2007, considerando as diferenças entre etapas, modalidades e tipo de estabelecimento de ensino.
	Prestação de Contas	**f)** Anuais.
	Fiscalização	**g)** Conselho Municipal e Tribunal de Contas do Estado.
	Natureza	**h)** Contábil.

O exame das contas anuais de gestão do FUNDEB encontra-se respaldado na Constituição Federal (ADCT, art. 60), na Lei Federal nº 4.320/1964 (Institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios), na Lei Complementar nº 101/2000 (Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal), na Lei Federal nº 11.494/2011 (Regulamenta o FUNDEB), no Decreto Federal nº 6.253/2007 (Regulamenta a Lei Federal nº 11.494/2007), nas Portarias e Instruções Normativas (Expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN) e em Normas Regulamentares (Expedidas pelo TCE).

2.3 DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DA FUNDEB

A análise das matérias versadas nos autos será realizada seguindo os seguintes critérios:

2.3.1 Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;

2.3.2 Remessa obrigatória de dados e documentos;

2.3.3 Avaliação da responsabilidade fiscal;

2.3.4 Orçamento;

2.3.5 Execução orçamentária da receita e da despesa;

2.3.6 Demonstrações contábeis;

2.3.7 Lei Federal 11.494/2007;

2.3.8 Avaliação de legitimidade e economicidade; e

2.3.9 Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.3.1 Da manifestação da Inspetoria de Controle Externo.

Após o exame da manifestação da 3ª Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria apurou os achados transcritos abaixo, sobre os quais se manifesta:

> *"3. Em resposta à intimação foi enviado a Corte de Contas a Portaria de Nomeação para compor o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, mas não o Ato que instituiu o Conselho de Acompanhamento do FUNDEB. Entretanto, foi possível sua visualização em consulta ao TC/MS nº 2070/2014, peça nº 3."*
> *5. Foram encaminhadas as cópias das Atas de reunião para a eleição do novo Conselho Municipal do FUNDEB, biênio 2013/2014 e* ***não as Cópias do Parecer emitido pelo Conselho devidamente assinada por todos os membros, aprovando ou não as Contas do Exercício 2012****, portanto, nossa análise restou prejudicada neste item, permanecendo a irregularidade apontada;(ANÁLISE ANA - 3ICE - 22734/2015, fls. 258/267)*

Quanto ao controle social, concordamos que o ato que instituiu o Conselho de Acompanhamento do FUNDEB está disposto no TC/2070/2014 (fls. 56/65- Lei 614/2007) e que a análise do Parecer do Conselho de Acompanhamento sobre as contas ficou prejudicada, uma vez que o parecer enviado na prestação de contas (fls. 24/27) encontra-se ilegível, e o parecer enviado na resposta à intimação trata da eleição para o Conselho.

Os Conselhos de Acompanhamento do Fundeb são responsáveis pelo Controle Social no âmbito da distribuição, da transferência e da aplicação dos recursos. O controle social nesta área foi instituído pela Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e dispõe sobre o controle social e o Parecer do Conselho de Acompanhamento:

> Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

> § 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:
> (...)
> 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.**

Sendo assim, ao não encaminhar o parecer, sobre a aprovação ou rejeição das contas do FUNDEB o gestor do fundo descumpriu o art. 27 da Lei n.º 11.494/2007 (Lei do FUNDEB). Sugerimos a instauração do procedimento de inspeção com o objetivo de apurar em que condições o Conselho de Acompanhamento vem atuando. Caso não seja possível ao TCE a instauração de inspeção, por limitação de recursos humanos ou materiais, é possível encaminhar cópia dos autos do processo ao Ministério Público Estadual para que o mesmo proceda às investigações que julgar necessárias, se assim entender cabível.

Quanto aos decretos de abertura de créditos adicionais, a 3ª ICE relatou:

> 4. Foram encaminhadas as cópias dos decretos que autorizam a abertura dos referidos créditos adicionais do próprio Fundo e de outras unidades orçamentárias, entretanto, os decretos nº 4/2012, nº 23/2012, nº 29/2012 e nº 35/2012, **não demonstram as dotações anuladas** utilizadas como recursos para cobrir as suplementações apresentadas, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei nº 4.320/64, permanecendo a irregularidade inicialmente apontada.

De acordo com jurisprudência das Cortes de Contas é imprescindível que a abertura de crédito adicional cumpra o rito legal previsto nos artigos 40 a 46 da Lei n. 4.320/64. É o caso do Tribunal de Contas mineiro que se manifestou na consulta 742.472, sendo que em ambas ressaltou que não basta previsão na Lei Orçamentária: será indispensável que a autorização, com indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa pela adoção do instituto, se dê por lei específica ou decreto do Poder executivo. Vejamos:

> CONSULTA Nº 742472
> RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
> TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 07/5/08
> **Presidente:** Conselheiro Elmo Braz
> **Relator:** Conselheiro Wanderley Ávila
> Ementa: Impossibilidade de a lei orçamentária, ou mesmo outro diploma legal do município, admitir a abertura de créditos suplementares sem indicar o percentual sobre a receita orçada, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no orçamento. Princípios do planejamento e da transparência. **A abertura de créditos suplementares deve-se dar por meio de expedição de decreto com a devida justificativa. Limites delineados no art. 7º da Lei n. 4.320/64 obedecidas as disposições do art. 43 da citada lei.** Esclarecimentos acerca da distinção entre os conceitos de remanejamento, transferência e transposições. No caso de incidência de remanejamento, transferência ou transposição, não basta previsão na lei orçamentária, é indispensável que a autorização, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, se dê através de lei específica. (Fonte: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/03/-sumario?next=22 Acesso em: 02/ fev/2015)

Portanto, as determinações expostas na Lei n. 4320/64, art. 43, no que se refere à abertura dos créditos não foram atendidas. Dessa forma, opinamos pela aplicação da multa prevista art. 45 devido à infração tipificada no art. 42, inciso IX da LO-TCEMS:

> Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, é considerada infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como:
> IX - a prática de qualquer ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos.

No relatório (ANA - 22734/2015, fls. 266) a 3ª ICE descreveu:

6. Não foram encaminhados documentos e/ou justificativas quanto ao Balanço Financeiro, peça nº 06, o qual apresenta um saldo negativo de R$ 31.603,85, referente à disponibilidade financeira do exercício anterior;

7. Não foi encaminhada justificativa e/ou esclarecimento quanto ao saldo em Restos a Pagar Processados, peça nº 07, no montante de R$ 29.274,40, o qual não encontra disponibilidade financeira suficiente para a sua quitação, conforme Balanço Financeiro do exercício, desta forma permanece a irregularidade apontada;

8. Não foi encaminhada justificativa e/ou esclarecimento quanto à retenção de depósitos e consignações de R$ 136.846,18, peça nº 7, a qual não foi repassada a quem de direito, nem recolhida à Prefeitura Municipal e à Previdência Social. Observou-se que o saldo em Bancos não cobre sua totalidade, permanecendo a irregularidade inicialmente apontada;

9. Além dos fatos acima, constatou-se que o órgão em análise mantém parte de suas disponibilidades em instituições financeiras não oficiais (Cooperativa Sicredi), conforme verificado nos extratos bancários incluídos à peça nº 41, f. 23/32 não estando, portando, em conformidade ao fundamento do art. 164, § 3º da CF/88 e art. 43 da LC 101/2000 (LRF), os quais preconizam que Depósitos de Disponibilidades Financeira de Caixa deverão ser depositados em Instituições Financeiras Oficiais.

Em consulta ao Anexo 14 – Balanço Patrimonial, fls. 33/35 e ao Anexo 17- Demonstração da Dívida Flutuante, fls. 40, certifica-se a existência de Restos a Pagar Processado e Não Processado no valor de R$ 42.190,60 e disponibilidade de caixa de R$ 11.679,48. Tal evento compromete os recursos do FUNDEB do exercício subsequente, inclusive o gasto de 60% com pessoal do magistério, o que afronta o art. 21 da Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, igualmente caracteriza infração prevista no art. 42, VI da LCE nº 160/2012 (LO-TCEMS).

No Anexo 14 certifica-se a existência de Depósitos em Consignações no valor de R$ 136.84,18. Verifica-se que desse valor não foi repassada à previdência social a contribuição recolhida dos servidores, no montante de R$ 47.814,39 (Balanço Patrimonial, fl. 34). Vejamos:

BALANÇO PATRIMONIAL - Exercício de 2012
Anexo 14 - Artigo 105 da Lei Federal nº 4.320/64

ATIVO				PASSIVO			
Títulos	R$	R$	R$	Títulos	R$	R$	R$
ATIVO FINANCEIRO			37.740,24	PASSIVO FINANCEIRO			179.036,78
Disponível		11.679,48		Restos a Pagar		42.190,60	
Caixa	0,00			Restos a Pagar Processados	0,00		
Banco c/ Movimento	0,00			Ano - 2012	29.274,40		
Banco c/ Vinculada	11.679,48			Restos a Pagar Não Processados	0,00		
REALIZÁVEL		26.060,76		Ano - 2012	12.916,20		
CRÉDITOS A RECEBER	0,00			Depósitos e Consignações		136.846,18	
DEVEDORES DIVERSOS	0,00			BRINQUEDOTECA COMERCIAL LTDA-ME (FUNDEB	129,00		
ENTIDADES DEVEDOREAS (PORTARIA 447/TN)	0,00			BV FINANCEIRA - FUNDEB	36.514,96		
CRÉDITOS DIVERSOS A RECEBER	0,00			CONTRIBUIÇAO SINDICAL - FUNDEB	5.960,68		
DEVEDORES DIVERSOS - FUNDEB	483,82			CREDORES DIVERSOS	0,40		
EMPRESTIMO BANCARIO SICREDI - FUNDEB	23.680,04			EMPRESTIMO BANCARIO BCO PAULISTA - FUNDEB	5.834,54		
NIPO ASSIST.	1.896,90			EMPRESTIMO BANCARIO CEF - FUNDEB	13.765,74		
				EMPRESTIMO BANCO BRADESCO - FUNDEB	25.958,42		
				INSS - FUNDEB	47.814,39		
				PENSÃO ALIMENTICIA - FUNDEB	229,75		
				PORTO SEGURO - FUNDEB	638,30		

Novamente, o saldo disponível em Bancos não cobre sua totalidade, fato caracterizado como apropriação indébita previdenciária. A utilização desses recursos em despesas distintas às de benefícios de Previdência Social é vedada pelo inciso XI do artigo 167 da Constituição Federal, dessa forma está sujeito a multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCE/MS, devido a violação de prescrição constitucional (art. 42, *caput,* da LO-TCE/MS).

Ainda, de acordo com as conciliações e extratos bancários, peça, fls. 214/216, comprova-se depósitos de disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais, ou seja, no SICREDI, episódio que afrontam os artigos 164, § 3º da CF/1988 e 43 da LC nº 101/2000 – LRF, igualmente caracteriza infração prevista no art. 42, *caput* da LCE nº 160/2012 (LO-TCEMS).

Dessa forma, esta auditoria concorda com o posicionamento da 3ª Inspetoria de Controle Externo de que a prestação de contas do Fundeb de Corguinho não oferece condições de ser aprovada.

2.3.2 Da remessa obrigatória de dados e documentos.

No que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão **não** estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.3, Letra B. Na espécie, os Gestores deixaram de apresentar os documentos abaixo, mesmo após intimação:

Item 4. Cópia do Parecer do Conselho de Acompanhamento (Na resposta a intimação enviou Ata de reunião para eleição do Conselho);

Item 12. Cadastro dos responsáveis (inclusive do contador e do controlador interno), conforme Subanexo I **(não remeteu o cadastro do controlador interno)**; e

Item 13. Relatório de Gestão Orçamentária e financeira do exercício.

Sendo assim, desde já, fica o gestor, sujeito à multa prevista na LO-TCE/MS:

- Art. 45, inciso em razão da infração prevista no art. 42, inciso II – pela omissão parcial no dever de prestar.
- Art. 45, inciso em razão da infração prevista no art. 42, inciso IV – pela sonegação de documento regularmente solicitado, especificamente, por não atender os Termos de Intimação (INT - 9687/2013, fls. 173; INT - 2714/2015, fls. 179/180; INT - 2715/2015, fls. 181/182; INT - 2716/2015, fls. 183/184).
- art. 46 – pela falta de remessa tempestiva dos documentos que deveriam compor a presente prestação de contas.

Destacamos, por oportuno, que o § único do art. 44[1] da LO-TCE/MS prevê a possibilidade de cumular a multa por remessa intempestiva, com a multa decorrente de outras infrações apuradas pelo TCE/MS.

a) Da ausência de Controle Interno

Conforme já dissemos anteriormente, um dos documentos faltantes é a ausência de cadastro do Controlador Interno. A ausência de tal documento

[1] Art. 44. No exercício de sua competência, o Tribunal pode aplicar as seguintes sanções:
(...)
Parágrafo único. As multas podem ser aplicadas cumulativamente, para sancionar as infrações apuradas pelo Tribunal e pela falta de remessa, dentro do prazo, de informações, dados ou documentos solicitados pelo Tribunal.

ocorre em duas possibilidades: a primeira, o controle interno não fora instituído pelo gestor (não criado por lei); a segunda, embora criado por lei o gestor não implementou o controle interno, deixando de cumprir o mandamento constitucional e a legislação infraconstitucional (lei 4.320/64, LRF e atos normativos do Conselho Federal de Contabilidade).

Ao deixar de **instituir** e **manter** em efetivo funcionamento o Controle interno o gestor violou os seguintes atos normativos:

- CF/88 – art. 31 e 74;
- CE/MS/89[2] – art. 24;
- LRF – art. 54, § único e art. 59;
- Lei n.º 4.320/64 – art. 76 a 80;
- Resolução do CFC n.º 1.135/2008 e alterações posteriores – NBT ASP 16.8 – Controle Interno.

Neste sentido o art. 42, caput, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, considera toda violação a dispositivo constitucional, legal ou regulamentar que disciplina a prática de ato sujeito a controle externo infração. E como toda a infração, sujeita o infrator à sanção correspondente.

Diante dessa situação de flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade do ente que não instituiu o Controle Interno ou que o tendo instituído não o implementou e manteve em efetivo funcionamento é que deve o TCE/MS fazer uso de sua competência constitucional e fixar prazo para que o gestor faltoso adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei. Tal entendimento é adotado em diversos tribunais de contas. Vejamos como se posicionou o TCE/MG ao julgar o processo 641.059, no qual se lavrou a seguinte ementa:

> Ementa: Prestação de Contas de gestor de Câmara Municipal – Recebimento a maior de remuneração pelo Presidente da Câmara – Contrariedade do art. 29, VI, da CR com a redação da EC n. 1 de 31.03.92 – Impõe-se a restituição ao erário – Restos a

[2] Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul - 1989

> Pagar – Não considerado o apontamento do órgão técnico por se tratar do mesmo exercício da entrada em vigor da LRF (LC 101/2000) – Despesa com serviços de terceiros – Não alcance do exercício de 2000 pela LC N. 101/2000 – Prejudicada a análise do apontamento – **Controle Interno – Não-apresentação do relatório – Inobservância de exigência constitucional (art. 74 da CR) e dos arts.76 a 80 da Lei 4.320/64 e arts. 63 a 66 da LC 33/94 – Fixação de prazo para implantação do sistema de controle interno** – Notificação ao atual gestor – Irregularidade das contas.
> Fonte: http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Nota/BuscarArquivoTRE/134955 - acesso em 01/07/2015

Sendo assim, visando dar efetividade às decisões deste TCE/MS esta auditoria opina, com fulcro nos artigos 71, IX[3] da CF/88, 77, IX[4] da CE/MS/89 e art. 21, VIII[5] da LO/TCE/MS, pela fixação de um prazo razoável para que o gestor institua e mantenha em efetivo funcionamento o Sistema de Controle Interno, sob pena de, vencido o prazo fixado, multa e irregularidade das contas. A fixação de prazo ao exato cumprimento da lei deve ser objeto de acompanhamento (art. 31 da LO/TCE/MS).

2.3.3 Da avaliação da responsabilidade fiscal.

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Constituição Federal de 1988 elencaram as seguintes exigências:

[3] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

[4] Art. 77. O controle externo a cargo da Assembleia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
(...)
IX - se verificada a ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

[5] Art. 21. Ao Tribunal compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, cabendo-lhe:
(...)
VIII - conceder prazo para que as providências necessárias ao exato cumprimento da lei sejam adotadas;

Fundamento	Exigências	Situação
CF/1988 (art. 164, § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.43)	Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Oficiais.	Irregular (fls. 214/216). Item 2.3.1 desse Parecer.
CF/1988 (art. 37, caput) e LCF nº 101/2000 – LRF (art.48, caput)	Transparência e Publicidade.	Em conformidade com a IN-TCE-MS nº 35/2011, visto que não há exigência regulamentar para o envio da publicação dos balanços, ressalvado o disposto no art. 48 da LRF.

2.3.4 Do Orçamento

Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, a lei orçamentária deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

No caso, a Lei Municipal nº 704/2011 – LOA (TC/735/2012) autorizou, para o Fundo, **créditos orçamentários** na ordem de R$ 1.959.000,00. Quanto aos créditos adicionais[6], no exercício, foram abertos créditos no montante de R$ 640.426,53, alterando a despesa autorizada do FUNDEB para R$ 2.596.774,53, conforme Decretos (fls. 105/109) e Anexo 1 deste parecer.

Entretanto, os decretos enviados a esta Corte de Contas, nº 4/2012, nº 23/2012, nº 29/2012 e nº 35/2012, não demonstram as dotações anuladas utilizadas como recursos para cobrir as suplementações apresentadas, contrariando o disposto nos artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/64, conforme item 2.31 desse parecer.

Além disso, tal conduta é vedada pela CF/88:

[6] Créditos Adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.

> Art. 167. São vedados:
>
> (...)
>
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**;

2.3.5 Execução orçamentária da receita e da despesa

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964 e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), fls. 87/88, o qual evidencia receita orçada de **R$ 1.959.000,00** e arrecadada na ordem de **R$ 1.787.992,48**.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 04.04.1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), fls. 89/91, o qual demonstra despesa autorizada de **R$ 2.596.774,53** e empenhada na ordem de **R$ 2.180.045,65**.

Por fim, em consulta ao Tesouro Nacional extrai-se que foram transferidos recursos financeiros para o FUNDEB na ordem de R$ 1.786.163,61, (Anexo 3 desse Parecer) os quais correspondem aos valores detalhados no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, fls. 87/88).

2.3.6 Demonstrações contábeis

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105, todos, da Lei 4.320/1964.

Na espécie, extrai-se que as contas apresentadas atenderam ao comando das disposições dos artigos acima transcritos, por elaborar:

a) Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls. 28/29;
b) Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 30/32;
c) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), fls. 33/35;
d) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fls. 36/38.

Ademais, vistos e analisados, os registros contábeis apresentaram os resultados constantes nas tabelas, a seguir:

ORÇAMENTÁRIO	Quadro 1
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Receita Arrecadada.	1.787.992,48
2 - Despesa Empenhada.	2.180.045,65
3 - Superavit (Deficit) Orçamentário = (1 - 2)	**(392.053,17)**

Fonte: Anexo 12 (Balanço Orçamentário), fls. 28/29.

FINANCEIRO	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	-31.603,86
2 - Receita Orçamentária	1.787.992,48
3 - Receita Extraorçamentária	3.973.492,17
4 - Soma	**5.729.880,79**
5 - Despesa Orçamentária	2.180.045,65
6 - Despesa Extraorçamentária	3.538.155,66
7 - Soma	**5.718.201,31**
8 - Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**11.679,48**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), fls. 30/32.

PATRIMONIAL	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	3.253.911,95
2 - Variações Passivas.	3.218.352,78
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**35.559,17**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), fls. 36/38.

ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	(176.855,71)
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	35.559,17
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**(141.296,54)**
4 - Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	**Regular**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior, fls. 100/102, Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício, fls. 33/35, e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 36/38.

2.3.7 Da Lei Federal nº 11.494/2007

A Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), contém determinações a serem seguidas pelo Gestor Público na utilização dos recursos públicos, cuja observância será demonstrada conforme quadros a seguir[7]:

Fundamento	Exigências	Situação
Lei 11.494/2007 (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.	Regular (Anexo 6 – Programa de trabalho, fls. 52)
Lei 11.494/2007 (art. 21, § 2º)	Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos ter-	Regular (Anexos 13 e 14 – Balanços Financeiro e Pa-

[7] Os cálculos seguem nos anexos deste parecer.

	mos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.	trimonial, fls. 30/32 e 33/35 e Anexo 2 desse parecer)
Lei 11.494/2007 (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.	Regular (Anexo 6 – Programa de trabalho, fls. 52 e Anexo 2 desse parecer)
Lei 11.494/2007 (art. 23, I)	É vedada a utilização dos recursos dos Fundos: I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;	Regular (Anexo 6 – Programa de trabalho, fls. 52)
Lei 11.494/2007 (art. 23, II)	É vedada a utilização dos recursos dos Fundos: II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.	Regular (Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 36/38)
Lei 11.494/2007 (art. 24, § 1º)	Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental.	Regular (fls. 13/14)
Lei 11.494/2007 (art. 24, § 1º, IV, letras "a", "b", "c", "d", "e", "f")	Os conselhos, na esfera Municipal, serão constituídos por 9 membros, sendo: a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.	Regular (fls. 13/14)
Lei 11.494/2007 (art. 27, 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.	**Irregular** (Item 2.3.1 desse Parecer)

2.3.8 Avaliação de legitimidade e economicidade

A avaliação da legitimidade e da economicidade não faz parte dos itens a serem analisados por esta Auditoria para a emissão do presente parecer, sendo objeto de atuação do controle externo a cargo deste Tribunal, por meio de processos de instrumentos de fiscalização dos quais dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

2.3.9 Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida

O parecer ora exarado foi fundamentado, exclusivamente, no exame de documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida, ficando, portanto, ressalvadas quaisquer impropriedades e irregularidades porventura encontradas por meio de processos de instrumentos de fiscalização que dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

3. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opinamos:

a) **pela irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito no art. 42, *caput* e incisos II, IV e IX e no art. 59, III da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LO-TCE/MS);

b) pela aplicação da **multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, pela falta de remessa tempestiva dos documentos** descritos item 2.3.2 desse Parecer, o que caracteriza, por si só, a intempestividade;

c) pela aplicação de **multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCE/MS, em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso II da LO-TCE/MS;** pela omissão parcial no dever de prestar contas, conforme item 2.3.2 desse parecer;

d) pela aplicação de **multa em face do ato infracional previsto no art. 42, inc. IV da LO-TCE/MS;** considerando que, a ausência da documentação listada pela equipe técnica, as quais, além de serem peças de envio obrigatório foram formalmente requisitadas caracteriza a sonegação de documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal (item 2.3.2 desse Parecer);

e) pela aplicação de **multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCEMS, em face do ato infracional previsto no *caput* do art. 42 da LO-TCE/MS;** devido ao fato das disponibilidades de caixa não terem sido depositadas em instituição oficial, conforme art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (item 2.3.1);

f) pela aplicação da **multa prevista art. 45 em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso IX** devido a não observância do art. 43 da na Lei n. 4320/64 ;

g) pela aplicação da **multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCE/MS devido a violação de prescrição constitucional**- violação do inciso XI do artigo 167 da Constituição Federal (art. 42, *caput,* da LO-TCE/MS), conforme item 2.3.1 desse parecer;

h) pela **Fixação de prazo** para que o prefeito institua o controle interno, sob pena de multa (art. 42 caput LO-TCEMS), com acompanhamento pelo TCE/MS (instrumento de fiscalização previsto no art. 31 da LO-TCE/MS), conforme letra b do item 2.3.2 deste parecer;

i) pela instauração de procedimento de Inspeção (Art. 29 – LO-TCEMS) com objetivo de verificar a atuação do Conselho de Acompanhamento do Fundeb de Corguinho, tendo em vista a au-

sência do parecer. Alternativamente, pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual a quem compete defender os interesses sociais indisponíveis.

É o parecer.

Campo Grande, 07 de março de 2017.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

mlc

ANEXO 1

CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS							
FONTE/ REFERÊNCIA LOA/DECRETOS	DOTAÇÃO INICIAL (a)	SUPLEMENTAÇÃO (b)	SUPERAVIT FINANCEIRO (c)	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO (d)	ANULAÇÃO DE DOTAÇÃO PRÓPRIA (e)	ANULAÇÃO DOTAÇÃO DE OUTROS ÓRGÃOS (f)	DOTAÇÃO ATUAL (g) = (a+c-d+f)
LOA	1.959.000,00	640.426,53	0,00	0,00	2.652,00	637.774,53	2.956.774,53
Total	**1.959.000,00**	**640.426,53**	**0,00**	**0,00**	**2.652,00**	**637.774,53**	**2.956.774,53**

Fonte: Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, fls. 89/91, e Decretos, fls. 105/109.

ANEXO 2
MEMÓRIA DE CALCULO CONSTITUCIONAL E LEGAL

MANUTENÇÃO DO ENSINO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA FUNDEB			
ADCT da CF (art. 60, II)	**Receitas do FUNDEB**	**R$**	**%**
	1 - Transferências de Recursos do FUNDEB. → Fonte: Anexo 10 (comparativo da receita orçada com a arrecadada)	1.786.163,91	
	2 - Complementação da União ao FUNDEB. → Fonte: Anexo 10	0,00	
	3 - Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB (Remuneração de depósitos bancários). → Fonte: Anexo 10	1.004,18	
	4 - Outras Receitas do FUNDEB. → Fonte: Anexo 10	824,39	
	5 - Saldo Financeiro do Exercício Anterior do FUNDEB até o Limite de Disponibilidade de Caixa (disponibilidade menos passivo financeiro). → Fonte: Anexo 14 do Exercício Anterior.	0,00	
	6 - Total dos Recursos do FUNDEB a Aplicar no Exercício. → R$ = (1+ 2 + 3 + 4 +5) → % = 100%.	**1.787.992,48**	**100,00**
LF nº 11.494/2007 (art.22)	**Recursos Financeiros a Aplicar do FUNDEB em Educação Básica**	**R$**	**%**
	7 - 60% dos Recursos do FUNDEB para Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica em Efetivo Exercício. → R$ = (6 x 60%) → % = 60%.	1.072.795,49	60,00
	8 - 40 % dos Demais Recursos do FUNDEB com Educação Infantil e Ensino Fundamental. → R$ = (6 x 40%) → % = 40%.	715.196,99	40,00
	9 - Total dos Recursos Financeiros do FUNDEB a Aplicar, no exercício, em Educação Básica Pública. → R$ = (7 + 8) → % = 100%.	**1.787.992,48**	**100,00**
LF nº 9.394/1996 – LDB (artigos 70 e 71) e LF nº 11.494/2007 (art.22)	**Despesa Empenhada do FUNDEB por Subfunção em Educação Básica Pública**	**R$**	**%**
	10 - Educação Infantil. → Creche e Pré-Escola. → Fonte: Anexo 6 (programa de trabalho)	196.329,27	
	11 - Ensino Fundamental, inclusive Educação de Jovens e Adultos. → Fonte: Anexo 6	1.983.716,38	
	12 - Educação Especial. → Fonte: Anexo 6	0,00	
	13 - Total da Despesa Empenhada por Subfunção com a Educação Básica Pública. → R$ = (10 + 11 + 12) → % = 100%.	**2.180.045,65**	**100,00**
ADCT da CF (art. 60, XII)	**Recursos Financeiros do FUNDEB Destinados ao Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica em efetivo Exercício**	**R$**	**%**
	14 - Despesa Empenhada Destinada ao Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica em efetivo Exercício, inclusive Encargos Sociais, menos transferências financeiras do Tesouro Municipal, se houver. Art. 22 da Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007. → Fonte: Anexo 6 (Programa de Trabalho- folha de pagamento)	1.172.207,31	
	15 - (-) 60% de Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira com Recursos Financeiros do FUNDEB. → Fonte: Anexo 14 (Balanço Patrimonial)	0,00	
	16 - Total do Pagamento da Remuneração dos Profissionais do	**1.172.207,31**	**65,56**

	Magistério da Educação Básica em Efetivo Exercício com Recursos Financeiros do FUNDEB. → R$ = (14 -15) → % = (16/6).		
	17 - Mínimo de 60% dos Recursos Financeiros do FUNDEB Destinados para Remuneração do Pagamento dos Profissionais do Magistério da Educação Básica em Efetivo Exercício. → R$ = (item 7) → % = (60%).	**1.072.795,49**	**60,00**
	18 - Resultado do Exame → Regular 16 > 17→ Irregular 16 < 17.	**Regular**	

Fonte: Anexo 14 (Balanço Patrimonial do Exercício Anterior, peça nº 19, fls. 100/102), Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, peça nº 13, fls. 87/88), Anexo 6 (Programa de Trabalho, peça nº 14, fls. 89/91) e Anexo 14 (Balanço Patrimonial do Exercício, peça nº 7, fls. 33/35).

Saldo Disponível dos Recursos Recebidos do FUNDEB até o Limite de 5%			
	Especificação	**R$**	**%**
LF nº 11.494/2007 (art. 21, § 2º)	1 - Saldo Disponibilidade do Exercício Anterior. Fonte: anexo 14 (Balanço Patrimonial).	0,00	
	2 - Receitas do FUNDEB. → R$ e % = 100%→ Fonte: anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecada).	1.787.992,48	
	3 - Soma	**1.787.992,48**	**100,00**
	4 - Saldo de Disponibilidade para o Exercício Seguinte. (disponível menos restos a pagar) Fonte: anexo 14 (Balanço Patrimonial). → **R$ = 100% → = (4 / 2)**	0,00	0,00
	5 - Saldo para o Exercício Seguinte para efeito do Limite de 5%. → Fonte: Anexo 13. → R$ = 5% X item 2 → % = 5%	**89.399,62**	**5,00**
	6 - Resultado do Exame. → Regular 4 < 5 → Irregular 4 > 5.	**Regular**	

Fonte: Anexo 14 (Balanço Patrimonial do Exercício Anterior, peça nº 19, fls. 100/102), Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, peça nº 13, fls. 87/88) e Anexo 14 (Balanço Patrimonial do Exercício, peça nº 7, fls.33/35)

ANEXO 3
TRANSFERÊNCIAS INTEGOVERNAMENTAIS

Transferências para municípios

			FUNDEB
UF	**Município**	**Ano**	
MS	**Corguinho**	**2012**	R$1.786.163,91
			R$1.786.163,91

PROCESSO TC/MS	:	TC/5193/2013
PROTOCOLO	:	1413373
UNIDADE JURISDICIONADA	:	FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE CORGUINHO - MS
JURISDICIONADO/INTERESSADO	:	TEOPHILO BARBOSA MASSI / LEILA APARECIDA ROCHA
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2012
RELATOR	:	JERSON DOMINGOS

À Procuradoria de Contas,

Encaminhamos os presentes autos, com o nosso parecer, conforme disposto art. 110, §4º, inciso II, do RI/TCE/MS, aprovado pela Resolução Normativa n.º 76/2013.

Campo Grande/MS, 14 de março de 2017.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

CONSELHEIRA SUBSTITUTA