Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1463/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/3147/2021
PROTOCOLO	: 2095614
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE CARACOL
JURISDICIONADO	: MARIZA LEITE IBANES
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – PEÇAS CONTÁBEIS RESPALDADAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEI FEDERAL Nº 4.320/64 – CONFIABILIDADE – IMPROPRIEDADES DE NATUREZA FORMAL – REMESSA INTEMPESTIVA DE BALANCETES MENSAIS – AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS RESULTANTES DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DE SALDO DE EXERCÍCIO ANTERIOR – NOTAS EXPLICATIVAS MERAMENTE CONCEITUAIS – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAMENTO.

É declarada a regularidade com ressalva das contas anuais de gestão, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, em razão da ausência de remessa tempestiva dos balancetes mensais, da ausência da aplicação dos recursos resultantes de superávit financeiro, no FUNDEB, da ausência de publicidade das notas explicativas em conjunto com as DCASP e notas explicativas conceituais, e da ausência de efetividade controle social, pela manifestação genérica do Parecer do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB, dando quitação ao responsável, conforme regra do art. 59, § 1º, I, do mesmo diploma legal, sem prejuízo das cominações anteriores ou posteriores impostas em julgamentos de outros processos, com a formulação da recomendação cabível.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 20 a 23 de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade nos termos do voto do Relator, pela **regularidade com ressalva** da prestação de Contas do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - FUNDEB**, **do Município de Caracol MS**, exercício de **2020**, sob a responsabilidade da **Sra. Mariza Leite Ibanes**, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, em razão da ausência de remessa tempestiva dos balancetes mensais; ausência da aplicação dos recursos – superávit financeiro, no FUNDEB; ausência de

publicidade das notas explicativas em conjunto com as DCASP – notas explicativas conceituais e ausência de efetividade controle social – manifestação genérica do Parecer do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB; dando quitação ao responsável, conforme regra do art. 59, § 1º, I, do mesmo diploma legal, sem prejuízo das cominações anteriores ou posteriores impostas em julgamentos de outros processos; por **recomendar** ao responsável, ou a quem o tiver sucedido, para observe com maior rigor as normas contábeis aplicadas ao setor público, em especial, na elaboração das demonstrações contábeis e apresentação das notas explicativas às DCASP; pela **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados na forma do que prevê o art. 50 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012; e pelo **arquivamento** do processo, após trânsito em julgado, pela consumação do Controle Externo, nos termos do art. 186, V, do RITC/MS.

Campo Grande, 23 de novembro de 2023.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se da prestação de contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - FUNDEB, do Município de Caracol MS, exercício financeiro de 2020, gestão de Mariza Leite Ibanes, Secretária Municipal de Educação, à época.

Após o andamento inicial, o jurisdicionado foi intimado a se pronunciar sobre os achados de auditoria (peças 50, 51 e 52), consistentes na remessa intempestiva dos balancetes mensais, via SICOM; Documentos faltantes ou em desacordo com a resolução TCE/MS 88/2018, alterado pela Resolução nº 119/2019 Anexo I, item 2.2.2, "B; ausência de comprovação de conciliação bancária, em virtude de divergência de saldo disponível – caixa e equivalente de caixa; não abertura de créditos adicionais, no limite de até 5% dos recursos recebidos, face a ocorrência superavit financeiro do exercício anterior; e ausência de publicidade das notas explicativas em conjunto com as DCASP (notas explicativas conceituais).

Respostas encaminhadas pelo ex-Prefeito Manoel dos Santos Viais (peça 64), pela ex-Secretária Municipal de Educação Mariza Leite Ibanes (peça 70) e pela então Secretária Municipal Thaiz Leite de Andrade (peça 76), consistentes em justificativas e remessa de documentos.

Em síntese, foi ressaltado que a remessa intempestiva das informações contábeis ao SICOM não ocasionou prejuízo à análise das contas prestadas, cabendo mera recomendação ao jurisdicionado.

Fez-se a remessa do Demonstrativo do Saldo Residual dos Recursos do FUNDEB e da Conciliação Bancária, para reapreciação.

Quanto a aplicação dos recursos do FUNDEB – superávit financeiro, o jurisdicionado justifica que não existe o dever de utilizar tais recursos mediante crédito adicional; que os recursos dentro do limite de 5% serão utilizados pelo Fundo no exercício seguinte; que é necessária a autorização prévia do Legislativo para a utilização dos recursos citados; que não existe junto a Corte de Contas qualquer orientação técnica referente à utilização do Superávit Financeiro do FUNDEB; que não existe fonte de recurso específica para detalhar os gastos relacionados Superávit Financeiro apurado no exercício anterior quando da remessa da prestação de contas eletrônica via SICOM, combinada com a Prestação de Contas Anual que ocorre através do Processo Eletrônico "e-Contas".

Explana que o disposto no artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, ao estabelecer um limite (5%) e um prazo de utilização (primeiro trimestre do exercício seguinte), compromete os gestores dos recursos do FUNDEB; no sentido de impedir que recursos necessários à educação básica pública sejam mantidos, em montantes maiores, indefinidamente no tempo, disponíveis em conta bancária e estéreis em relação ao benefício do ensino a que pertencem e ao qual se destinam.

Ressalta que é comum um Fundo com as características do FUNDEB apresentar saldo positivo, não comprometido com “restos a Pagar”, do final do exercício, em razão do recebimento de recursos acima do previsto; mesmo havendo empenho por parte dos gestores no sentido de ser observado o princípio da anualidade: receita do exercício aplicada no mesmo exercício.

A considerar, ainda, os 5% dos recursos do FUNDEB, não aplicados no exercício, só podem ser entendidos como saldo de recursos livres para o exercício seguinte, desde que, no exercício de sua origem, tenha sido atendida à obrigação em relação à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (60%), sendo esta a única obrigação dentro do exercício (anual) fixada na lei do FUNDEB, o qual foi cumprido, conforme registram os documentos acostados aos autos.

Por fim, no que cinge às Notas Explicativas, alega que estão presentes, apenas não foram publicadas juntamente com as demonstrações contábeis. Justifica que a ausência de notas explicativas ou mesmo a ausência de sua publicação não prejudica o resultado da prestação de contas e, conforme entendimento da própria Divisão de Fiscalização e da Auditoria, assim como julgados precedentes da Corte de Contas, pode ser objeto de ressalva e recomendação ao gestor.

Ao final da instrução processual, a equipe técnica da Força Tarefa – Contas Anuais (peça 77) concluiu que a prestação de contas está em conformidade em todos os aspectos relevantes, ressalvando as impropriedades a respeito da remessa intempestiva dos balancetes mensais, ausência da aplicação dos recursos – superávit financeiro, no FUNDEB; e ausência de publicidade das notas explicativas em conjunto com as DCASP (notas explicativas conceituais).

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (peça 79) concluiu que a prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicáveis, e opinou pela sua Irregularidade, em decorrência das seguintes inconsistências: intempestividade de remessa de Balancetes Mensais: ausência da aplicação dos Recursos no Fundeb do Superávit Financeiro; Notas Explicativas conceituais e sem muitos esclarecimentos; e Manifestação genérica do Parecer do Conselho de Acompanhamento do Fundeb (ausência de efetividade controle social).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

O FUNDEB de Caracol foi criado pela Lei Municipal nº 439, de 21/05/2007, e destina-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e remuneração condigna dos trabalhos da educação.

O Orçamento Programa do Município de Caracol, para o exercício de 2020, foi concedido através da Lei Municipal nº 816 – LOA, de 12/12/2019, no valor total de R$ 31.500.000,00 na qual foram fixadas despesas para operacionalização do FUNDEB no montante de R$ 4.100.000,00, correspondendo a aproximadamente 13,015% do total do orçamento.

No decorrer do exercício financeiro, houve alteração na dotação orçamentária em razão da abertura de créditos adicionais (peça 16), aumentando o orçamento do Fundo em R$ 1.333.954,22. De outro lado, também ocorreram anulações de dotações orçamentárias, que o reduziram na importância de R$ 1.095.081,49. Com isso, a despesa inicialmente autorizada (R$ 4.100.000,00), restou fixada em R$ 4.338.872,73, conforme Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais (peça 18).

Conforme visto, o município de Caracol cumpriu o limite estabelecido pelo art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07[1], tendo aplicado 64,12% dos recursos na remuneração dos profissionais do magistério.

Os membros do Conselho de Acompanhamento foram nomeados por meio do Decreto nº 69, de 21/08/2019 (peça 9), o qual emitiu parecer pela aprovação da Prestação de Contas do Fundo, relativas ao exercício financeiro de 2020 (peça 10).

No memo sentido, o órgão de controle interno do Município emitiu Parecer Técnico Conclusivo Favorável à Prestação de Contas do exercício em análise (peça 5).

A prestação de contas contém as peças exigidas nos artigos 101 a 105 da Lei Federal nº 4.320/64.

As informações contábeis foram prestadas pelo jurisdicionado utilizando os relatórios e demonstrativos previstos na Lei nº 4.320/1964 e Portaria STN 438/2012 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 7º edição (aprovado pela Portaria STN nº 840/2016).

Analisando com acuidade e subsidiado pelas conclusões da equipe técnica da Força Tarefa – Contas Anuais e do Ministério Público de Contas – MPC, em razão das impropriedades descritas (em especial, pela remessa intempestiva dos balancetes mensais; ausência da aplicação dos recursos – superávit financeiro, no FUNDEB; ausência de publicidade das notas explicativas em conjunto com as DCASP – notas explicativas conceituais e Manifestação genérica do Parecer do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB – ausência de efetividade controle social), observou-se que a presente prestação de contas não atendeu integralmente à Resolução TCE/MS nº 88/2018 – Manual de Peças Obrigatórias, quanto à apresentação de informações, dados e documentos, apresentando-os parcialmente e em desconformidade com a Legislação.

---

[1] No mínimo 60% dos recursos anuais totais do FUNDEB devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Anotou-se que a remessa desta prestação de contas anuais de gestão ocorreu tempestivamente em 30/03/2021, em atenção ao prazo estabelecido no manual de remessa obrigatória de informações, aprovado pela Resolução TCE/MS nº 88/2018.

Entretanto, reforça-se que os balancetes mensais, instruídos com os demonstrativos e documentos comprobatórios dos lançamentos primários da movimentação orçamentária, financeira e patrimonial, por se tratarem de desdobramentos contábeis essenciais para análise e emissão de juízo de valor no julgamento da prestação de contas, também, devem ser remetidos tempestivamente à Corte de Contas.

O jurisdicionado encaminhou declaração de inocorrência de movimento (peça 65) e documentos complementares que esclarecem a divergência inicialmente apontada entre o saldo bancário e a conciliação bancária (peças 66 e 72), sanando a falha documental apontada nos autos.

No que cinge ao quadro de abertura de créditos adicionais (aplicação dos recursos do superávit financeiro no FUNDEB), na defesa apresentada, o jurisdicionado informou que, não há qualquer vedação imposta para a não utilização dos saldos do exercício no exercício seguinte. Que, a utilização dos 5% não é obrigatória, sendo a sua aplicação ou não condicionada à administração pública municipal, não existindo o dever de utilizar tais recursos mediante crédito adicional.

Ressalta-se, no entanto, que o superávit financeiro deve ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente, conforme previsão expressa no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/2007.

Desse tema, conforme alhures destacado pela equipe técnica (peça 77), tal impropriedade pode ser ressalvada, considerando a competência do Executivo Municipal, para edição e publicação dos decretos de abertura de créditos adicionais.

Quanto a publicidade das Notas Explicativas em conjunto com as DCASP, o jurisdicionado encaminhou a documentação.

Como visto, a presente prestação de contas não atendeu integralmente às exigências de publicidade, posto que, as demonstrações contábeis - DCASP foram publicadas com Notas Explicativas conceituais e sem muitos esclarecimentos.

Ocorre que, o processo de elaboração das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, em atendimento às normas vigentes, deve-se observar informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira, com fundamento nas determinações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP 7ª Edição, combinado com o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988[2] e art. 48, caput, da Lei Complementar n. 101/2000[3] - Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

[2] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

[3] Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes

Cabe, assim, recomendação ao jurisdicionado para que proceda à publicação dos demonstrativos contábeis sempre acompanhados das notas explicativas a que se referem.

Por fim, quanto ao Parecer do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB, conforme apontado pela Procuradoria de Contas (peça 79), também cabe recomendação para que seja priorizada uma atuação mais efetiva do Controle Social, com a formulação do parecer com informações mínimas sobre as ações desenvolvidas no exercício financeiro, especificando as atividades praticadas para alcançar os objetivos traçados pela legislação do FUNDEB – Lei nº 14.113/2020.

Como pontuado, é importante a demonstração de um controle social efetivo e atuante, pois, a atuação do Conselho, refletindo a sociedade na fiscalização e aplicação dos recursos públicos, dá maior credibilidade às demonstrações contábeis.

CONCLUSÃO:

Em razão das análises efetuadas e entendimentos manifestados pelos órgãos de apoio, todas as peças contábeis encontram-se respaldadas na Constituição Federal e na Lei Federal nº 4.320/64, ressalvadas a remessa intempestiva dos balancetes mensais; ausência da aplicação dos recursos – superávit financeiro, no FUNDEB; ausência de publicidade das notas explicativas em conjunto com as DCASP – notas explicativas conceituais e Manifestação genérica do Parecer do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB – ausência de efetividade controle social.

Como visto, tais falhas não retiram da prestação de contas em tela a confiabilidade dela esperada, pois, todas as informações foram evidenciadas e não guardam força bastante para sua condenação.

As questões expostas evidenciam impropriedades de natureza formal, merecendo a formulação de recomendação ao gestor, no sentido de que se observe com maior rigor as normas contábeis aplicadas ao setor público, em especial, na elaboração das demonstrações contábeis e apresentação das notas explicativas às DCASP.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com arrimo no artigo 4º, inciso III, alínea “b”, do RITCE/MS, acompanhando o entendimento da equipe técnica da Força Tarefa – Contas Anuais e, em parte do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

---

orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

I- Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da prestação de Contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - FUNDEB, do Município de Caracol MS, exercício de 2020, sob a responsabilidade de Mariza Leite Ibanes, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, em razão da ausência de remessa tempestiva dos balancetes mensais; ausência da aplicação dos recursos – superávit financeiro, no FUNDEB; ausência de publicidade das notas explicativas em conjunto com as DCASP – notas explicativas conceituais e ausência de efetividade controle social – manifestação genérica do Parecer do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB; dando quitação ao responsável, conforme regra do art. 59, § 1º, I, do mesmo diploma legal, sem prejuízo das cominações anteriores ou posteriores impostas em julgamentos de outros processos;

II- Por **RECOMENDAR** ao responsável, ou a quem o tiver sucedido, para observe com maior rigor as normas contábeis aplicadas ao setor público, em especial, na elaboração das demonstrações contábeis e apresentação das notas explicativas às DCASP;

III- Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento aos interessados na forma do que prevê o art. 50 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012; e

IV- Pelo **ARQUIVAMENTO** do processo, após trânsito em julgado, pela consumação do Controle Externo, nos termos do art. 186, V, do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com recomendação ao responsável, ou a quem o tiver sucedido.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 23 de novembro de 2023.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

LBS/ARP