DELIBERAÇÃO AC00 - 3263/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/7481/2015
PROTOCOLO	: 1593242
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE NOVA ANDRADINA
JURISDICIONADOS	: 1. ROBERTO HASHIOKA SOLER, 2. NAIR APARECIDA LORENCINI RUSSO
RELATOR	: CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA – REGULARIDADE – ENTREGA INTEMPESTIVA DE BALANCETES NO SISTEMA – FALTA DE ENVIO DA MANIFESTAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL – NÃO ENCAMINHAMENTO DE PEÇAS OBRIGATÓRIAS – RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

A entrega intempestiva de balancetes no Sistema de Controle de Contas Municipais, a falta de envio da manifestação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social e o não encaminhamento de peças obrigatórias ensejam ressalva na regularidade da prestação de contas anual de gestão e recomendação ao ordenador de despesas atual para que adote providências no sentido de evitar o atraso nas remessas do Sistema de Controle de Contas Municipais e para que instrua as futuras prestações de contas com todos os documentos elencados no Manual de Peças Obrigatórias.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 31ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 27 de novembro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **regularidade com ressalva** da prestação de contas anual de gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Nova Andradina, correspondente ao exercício financeiro de 2014, na gestão do Sr. **Roberto Hashioka Soler**, e da Sra. **Nair Aparecida Lorencini Russo**, com **recomendação** ao ordenador de despesas atual, para que adote providências no sentido de evitar o atraso nas remessas do Sistema de Controle de Contas Municipais e para que instrua as futuras prestações de contas com todos os documentos elencados no Manual de Peças Obrigatórias, atual Resolução nº 54/2016.

Campo Grande, 27 de novembro de 2018.

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Relator

RELATÓRIO

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

Vistos, relatados e discutidos estes autos (TC/7481/2015), após retirada para reexame, referente às contas anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Nova Andradina (FUNDEB – NOVA ANDRADINA), correspondente ao exercício financeiro de 2014, constando como ordenadores de despesa os gestores: ROBERTO HASHIOKA SOLER, prefeito municipal, e NAIR APARECIDA LORENCINI RUSSO, secretária municipal.

O corpo técnico examinou a prestação de contas em tela e considerou que esta não se encontra em condições de ser aprovada por esta Corte, consoante revela a análise conclusiva: ANA – 2ICE – 26538/2015.

A Auditoria se manifestou através do Parecer: PARECER PAR – GACS LLRP – 20225/2016 opinando pela irregularidade da prestação de contas.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, acompanhou entendimento do órgão Instrutivo para opinar pelo julgamento das contas como contas irregulares, com aplicação de multas, conforme Parecer: PARECER PAR – MPC – GAB.1 DR.JAC/PROCURADOR GERAL – 26605/2016.

É o relatório.

VOTO

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

I – Dos Balancetes Mensais.

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

II – Gestão Orçamentária.

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

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

apresentam os seguintes valores finais:

- Receita Estimada (R$ 21.559.522,63) > Receita Arrecadada (R$ 20.640.341,80) = insuficiência de arrecadação de R$ 847.989,22.

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

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

- Despesa Fixada (R$ 21.559.522,63) > Despesa Realizada (R$ 20.711.553,41) = economia de despesa de R$ 847.989,22.

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

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

- Receita Arrecadada (R$ 20.640.341,80) < Despesa Realizada (R$ 20.711.533,41) = déficit orçamentário de R$ 71.191,61.

Todavia, conforme o balanço patrimonial do exercício anterior constatou-se que existia um superávit financeiro em montante superior ao valor do déficit. Dessa forma, não houve desequilíbrio orçamentário, atendendo ao § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III – Recursos Recebidos e Aplicados.

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

> *“Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*
>
> *I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação -*

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

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

(...)

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

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

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

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

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

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

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

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

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos

temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente."

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

a) Recursos Transferidos: R$ 21.130.634,28.

b) Recursos Mínimos a serem aplicados: R$ 12.678.380,57 (60%).

c) Despesas Aplicadas: R$15.145.132,99 (71,67%).

d) Outras Despesas Educação: R$ 5.985.501,29 (28,33%).

IV – Destaques.

4.1 – Os gastos com remuneração dos profissionais do magistério do Fundo Municipal, no exercício financeiro em analise**,** foram **suficientes** para atender o disposto no art. 60, XII, do ADCT, da CF, por ter atingindo **71,67**%, acima do percentual legalmente exigido (60%).

4.2 – Na Demonstração das Variações Patrimoniais, anexo XV, foi realizado um lançamento no valor R$ 392.639,19 a título de "Desvalorização e Perdas de Ativos".

Intimados, os gestores informaram que se tratavam de baixa realizada devido a lançamento errôneo no exercício de 2013 na conta "Demais Créditos e Valores de Curto Prazo", uma vez que os valores eram irreais.

De acordo com a Inspetoria, ratificada pela Auditoria e Ministério Público de Contas, não seria possível lançar na Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício de 2014 o valor que estava registrado no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial do exercício anterior, sob a fundamentação de que o lançamento era decorrente de erro.

Dessa forma, em razão da persistência dessa irregularidade que se refere ao exercício financeiro de 2013, não caberia novamente emitir o Parecer Desfavorável referente ao exercício financeiro de 2014, porque se caracterizaria um *bis in idem*, ou seja, a aplicação de uma sanção por uma irregularidade já punida na prestação de contas do exercício financeiro anterior, processo TC/3445/2014 – Acórdão AC00 – 1310/2017, nos seguintes termos:

Diante do exposto, acolho a análise da Equipe Técnica, bem como os Pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, e ***VOTO*** *nos sentidos de:*

I *-* ***declarar irregular a prestação de contas anual*** *de gestão do FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO-FUNDEB DE NOVA ANDRADINA,* ***exercício financeiro de 2013****, gestão do Sr. ROBERTO HASHIOKA SOLER, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados,* ***em decorrência das irregularidades mencionadas nas razões prévias deste voto e reiteradas nos termos dispositivos das alíneas a****,* ***b*** *e* ***c*** *do inciso subsequente, com fundamento nas regras dos arts. 21, II, e 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de*

> *eventual verificação futura, pormenorizada — mediante outros procedimentos cabíveis —, dos atos praticados pelo gestor, no curso do exercício financeiro de referência;*
>
> ***II** – aplicar ao Sr. ROBERTO HASHIOKA SOLER, CPF 960.011.008-53, **multas** equivalentes aos valores e pelos fatos seguintes:*
>
> ***a**) de **100 (cem) UFERMS** pela infração decorrente de impropriedades nos registros contábeis, **em razão dos lançamentos a título de "Demais Créditos e Valores a Curto Prazo", registrados no Balanço Financeiro/Pagamentos Extraorçamentários e no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial**, dando como fundamento para a penalização as regras dos arts. 21, X, 42, caput e incisos VIII e IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;"* (grifei)

Ademais, considerando-se que esta decisão foi proferida na sessão ordinária do Tribunal Pleno em 28.6.2017 e publicada no Diário Oficial (DOE/TCE/MS) em 26.10.2017, transitou em julgado em dia 15.2.2018, data que encerrou o prazo para a interposição de recurso ordinário, na forma regimental[1], após observar as suspensões de prazos[2][3], inclusive das férias coletivas.

Dessa forma, operou-se a chamada "*coisa julgada administrativa*" ou "*preclusão de efeitos internos*", ou seja, não cabe mais a este Tribunal no exercício de sua atribuição *jurisdicional administrativa* (art. 71, da CF) reanalisar, nesta fase, o mesmo fato que já foi apurado e julgado em outro processo, não cabendo realizar outro julgamento e se evitando o *bis in idem*.

Sobre o assunto, preceitua o saudoso mestre Hely Lopes Mirelles, em sua consagrada obra Direito Administrativo Brasileiro (27ª edição):

> "*Realmente, o que ocorre nas **decisões administrativas finais** é, apenas, **preclusão administrativa, ou a irretratabilidade do ato perante a própria Administração**. É a sua **imodificabilidade na via administrativa, para estabilidade das relações entra as partes**. Por isso, não atinge nem afeta situações ou direitos de terceiros, mas permanece imodificável entre a Administração e o administrado destinatário da decisão interna do Poder Público. (...) Essa **imodificabilidade não é efeito da coisa julgada***

---

[1] Art. 190. Observado o disposto nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar n. 160, de 2012, às matérias relativas aos prazos são também aplicáveis as seguintes regras:
I - a contagem de prazo só terá início ou vencimento em dia de expediente normal no Tribunal;
II - a data de início das férias coletivas do Tribunal suspenderá o curso do prazo; o que lhe sobejar recomeçará a correr do primeiro dia útil seguinte ao término delas;
III - o prazo será prorrogado até o primeiro dia útil seguinte, se o seu vencimento ocorrer em dia sem expediente no Tribunal ou em dia que o expediente for encerrado antes do horário previsto;

[2] Portaria TC/MS nº 39/2017. Suspendeu a contagem de prazos de 18.12.2018 a 31.1.2018. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/10788/6d8c96bf97cb4fbfd55cbb0a494bba74.pdf>.

[3] Portaria "P" TC/MS 344/2017. Suspendeu o expediente nos dias 12 e 14 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/diarios_oficial/arquivo/1837/b475b5ad100b0ea33f00c09e46282c0e.pdf>.

> ***administrativa, mas conseqüência da preclusão das vias de impugnação interna (recursos administrativos) dos atos decisórios da própria Administração****. (...)"* (pág. 649) (grifei).

Portanto, os fatos contábeis apurados nesta prestação de contas já foram apreciados em julgamento anterior, e para que não se puna os gestores duas vezes sobre o mesmo objeto, o suposto erro na contabilização dos pagamentos extraorçamentários que produziram efeitos nas contas de 2014, em atenção à coisa julgada administrativa, essa matéria não integrará as razões de decidir e não influenciará na decisão final destas contas de gestão.

4.3 – Durante o exercício financeiro em análise (2014), conforme resultados constantes nos autos foram cancelados Restos a Pagar Processados, no valor de R$ 4.684,85, ou seja, são despesas as quais já estavam prontas para o pagamento e que já existia o direito adquirido pelos credores (art. 36, art. 62 e art. 63, da Lei 4320/64)[4].

Contudo, conforme informa o ordenador de despesas trata-se tão somente de liquidação errônea em face da inexistência da despesa, uma vez que o objeto se refere à folha de pagamento não devida no exercício.

4.4 – A entrega dos balancetes por meio do Sistema de Controle de Contas Municipais (SICOM) foi realizada intempestivamente.

4.5 – Conforme apontado pela Auditoria, não foi encaminhada a cópia da manifestação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB sobre a prestação de contas, contrariando o art. 24 e o parágrafo único do art. 27 da Lei nº 11.494/2007, e nem tampouco a lei específica que regulamenta a atuação do conselho no âmbito municipal.

4.6 – Do mesmo modo, não foram encaminhados o inventário analítico de bens móveis e imóveis, e os subanexos XLV a XLI, constantes do manual de peças obrigatórias deste Tribunal.

---

[4] Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

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

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

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

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

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

DISPOSITIVO

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

a) – julgamento como **CONTAS REGULARES**, **COM RESSALVA**, da prestação de contas anual do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de NOVA ANDRADINA, referente ao exercício financeiro de 2014, nos termos do inciso II do art. 59 da Lei Complementar nº 160/2012, pelas seguintes razões: a entrega intempestiva dos balancetes no Sistema de Controle de Contas Municipais (SICOM); a falta de envio da manifestação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; e, pelo não encaminhamento de peças obrigatórias.

b) **RECOMENDAR**, ao ordenador de despesas atual, para que adote providências no sentido de evitar o atraso nas remessas do Sistema de Controle de Contas Municipais (SICOM) e para que instrua as futuras prestações de contas com todos os documentos elencados no Manual de Peças Obrigatórias, atual Resolução nº 54/2016.

c) **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento as autoridades

administrativas competentes e demais interessados, em conformidade com o art. 50, inciso II e art. 65, da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com ressalva da prestação de contas anual de gestão, com recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

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

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

Presente o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo (em Substituição Legal do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior).

Campo Grande, 27 de novembro de 2018.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**

Relator

SETAC. VAB/ARP/DSSM