DELIBERAÇÃO AC00 - 2892/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/3122/2011/001
PROTOCOLO	: 1614032
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO-FUNDEB DE BANDEIRANTES
RECORRENTE	: NAILO SOARES VILELA
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO DE FUNDO MUNICIPAL – FUNDEB – NÃO ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTOS – DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS DO EXERCÍCIO – ANEXO 1 – DEMONSTRAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS – INVENTÁRIO ANALÍTICO DOS BENS MÓVEIS – CONCILIAÇÃO BANCÁRIA – PARECER EMITIDO PELO CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB – DIVERGÊNCIAS NO REGISTROS – DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FISCAL APURADO – CONTAS JULGADAS IRREGULARES – APLICAÇÃO DE MULTA – RAZÕES RECURSAIS – ENCAMINHAMENTO DE PARTE DE DOCUMENTOS – DIVERGÊNCIAS AFASTADAS – IRREGULARIDADES PARCIALMENTE AFASTADAS – REDUÇÃO MULTA – PROVIMENTO PARCIAL.

A falta de documentos que não imprescindíveis para auxiliar, efetivamente, a avaliação do mérito de prestação de contas apresentada não tem, por si só, o condão, o vigor, a força normativa para ensejar a reprovação, pelo que, entendem-se como aplicáveis ao presente caso as regras dos arts. 20 e 22, § 1º, da LINDB, para relevar a falta de apresentação de documentos complementares não previstos em lei, mas apenas exigidos por meio de ato normativo, que não prejudicam o exame e o julgamento.

A irregularidade referente ao não encaminhamento de cópia de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais pode ser parcialmente afastada ao constatar em consulta aos autos de prestação de contas do Município do referente exercício financeiro, parte dos Decretos ausentes.

Quanto à ausência do inventário analítico dos bens móveis, tal irregularidade não pode ser afastada com o encaminhamento de simples demonstrativo global, sem o devido detalhamento físico e financeiro dos bens.

Verificado que parte das irregularidades foram sanadas, é dado provimento parcial ao recurso para afastá-las e reduzir a multa aplicada ao recorrente.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 31ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 30 de outubro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **em conhecer e dar provimento parcial** ao Recurso Ordinário, interposto por Sr. **Nailo Soares Vilela**, em face do saneamento das irregularidades apontadas nos itens 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 9 do **voto** proferido que ensejou a decisão substanciada no **Acórdão AC00-G.ICN-495/2014**, permanecendo as irregularidades apontadas nos itens 1 e 5 do referido **voto**, que compreen-

dem as falhas decorrentes do não encaminhamento, a este Tribunal, das cópias de todos os Decretos de Abertura de Créditos Adicionais do exercício financeiro de 2010, bem como do Inventário Analítico dos Bens Móveis; mantendo inalterados os termos dispositivos do item **1**; reformar os termos dispositivos do item **2** com a finalidade de reduzir o valor da multa infligida ao recorrente para o valor equivalente ao de 20 (vinte) UFERMS e conceder o prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação do Acórdão no Diário Oficial (eletrônico) do Tribunal de Contas do Estado-DOTCE/MS, para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC.

Campo Grande, 30 de outubro de 2019.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Referem-se estes autos ao Recurso Ordinário interposto por **Nailo Soares Vilela**, ex-Secretário Municipal de Educação de Bandeirantes, em face dos termos do Acórdão AC00-495/2014 (Processo TC/3122/2011, peça 7, fls. 45-46), com os seguintes enunciados:

> *"1 – Julgar a Prestação de Contas Anual do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação de Bandeirantes/MS, concernente ao exercício financeiro de 2010, gestão do Senhor Nailo Soares Vilela, CPF Nº 045.303.141-20, como CONTAS IRREGULARES, com fulcro no Artigo 59, Inciso III da Lei Complementar Estadual nº 160/2012;*
>
> *2 – Aplicar a multa no montante equivalente a 100 (cem) UFERMS ao Senhor Nailo Soares Vilela, CPF Nº 045.303.141, responsável pelo Órgão, à época, com fulcro nos Artigos 42, caput e 45, I, da Lei Complementar nº 160/2012, c.c o Artigo 170, Inciso I da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, pela prática de infrações às normas legais, de natureza contábil, financeira e patrimonial, concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para que promova o recolhimento da multa ao FUNCT/MS, comprovando nos autos, nesse mesmo prazo, sob pena de ação judicial para a cobrança do débito;*
>
> *3 – Intimar os interessados quanto ao resultado do julgamento, nos termos dos Artigos: 50 e 65, da Lei Complementar Estadual Nº 160/2012, c.c o Artigo 96, I, da Resolução Normativa TC/MS Nº 076/2013."*

Em suas razões (peça 1, fls. 2-16), o recorrente:

1. encaminhou os documentos apontados como faltantes na decisão recorrida:

a) o Anexo 1 – Demonstração de Receitas e Despesas segundo as categorias econômicas;

b) a conciliação bancária devidamente corrigida;

c) o Quadro Demonstrativo das Contas do Ativo Permanente;

d) o Parecer emitido pelo Conselho Municipal do FUNDEB sobre as contas do exercício financeiro de 2010;

2. justificou que:

a) o valor de "Créditos diversos com terceiros – Diversos Responsável – Ex. 2004", refere-se a valores que foram glosados de gestões anteriores que estavam no Setor de Cobrança da Prefeitura;

b) o valor de R$ 2.041,11 foi registrado erroneamente no Anexo 17 – Demonstração de Dívida Flutuante como "baixa de Restos a Pagar Liquidados", mas tal valor se refere realmente à anulação de Restos a Pagar 2009 a Liquidar, conforme de-

monstrado nas Variações Ativas – Anexo 15. Justifica que tal falha se deve ao fato de que no Anexo 17 estavam englobados os valores de Restos a Pagar Liquidados/A Liquidar, mas que por mero erro de impressão foi suprimida a expressão "A Liquidar", constando apenas "Liquidados";

c) os valores devidos ao INSS que foram pagos em compensação com os créditos do FPM.

E ao final, requereu a reforma integral da decisão recorrida e a exclusão da multa que lhe foi aplicada.

O Presidente desta Corte de Contas, ao exercer o juízo de admissibilidade, considerou o recurso tempestivo e cabível, determinando a sua distribuição a este Relator.

Em seguida, ao analisarem a peça recursal, a então 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ICE) e o Procurador do Ministério Público de Contas posicionaram-se pelo conhecimento e não provimento do recurso e pela manutenção dos comandos do Acórdão, conforme se verifica, respectivamente, na Análise 19435/2016 (peça 6, fls. 21-26) e no Parecer 20799/2016 (peça 7, fls. 27-30).

Por sua vez, o Parecer da Auditora Patrícia Sarmento dos Santos (GACS PSS – 24875/2017 – peça 8, fls. 31-40) foi no sentido de se dar provimento parcial ao Recurso Ordinário e da reformulação do ACÓRDÃO AC00-G.ICN-495/2014 (fls. 45/46, Processo TC/3122/2011), entendendo como sanada apenas a irregularidade referente à falta de remessa do Anexo 1, haja vista o seu encaminhamento junto à peça recursal. E entendeu prejudicada a avaliação da conferência do valor apresentado na conciliação por não encontrar nos autos os extratos bancários que o confirmasse e inalteradas as demais irregularidades.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A – PRELIMINARMENTE

Conheço do presente Recurso Ordinário na forma que admitido pela Presidência, em razão de estarem presentes os requisitos necessários a sua admissibilidade: tempestividade (art. 69, parágrafo único, da Lei Complementar [estadual] n. 160/2012), regularidade formal (art. 150, I e IV, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa n. 76, de 11 de dezembro de 2013), legitimidade (art. 67, I, "*a*", da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012) e interesse recursal.

B – DO MÉRITO

Inicialmente registro que, embora não conste nos termos do Acórdão AC00-495/2014 o detalhamento das irregularidades, estas estão descritas no voto integrante da peça 5 (fls. 41-42 do Processo TC/3122/2011) e enumeradas nos seus

itens 1 a 9, abaixo reproduzidos:

> *1) – Não encaminhamento de cópia dos seguintes Decretos de Suplementação/Anulação: Nº 38 - 01/07/10 – R$2.000,00 (Anulação); Nº 4 – 04/01/10 – R$13.180,00 (Suplementação); Nº 43.2 – 02/09/10 – R$3.159,82 (Suplementação e Anulação); Nº 43.1 – 02/09/10 – R$9.363,42 (Suplementação e Anulação); Nº 43.3 – R$8.949,26 (Suplementação e Anulação); 43 d – 02/09/10 – R$48.000,00 (Anulação); e Nº 54 A – 06/12/10 - R$5.000,00 (Suplementação), contrariando o Artigo 1º, Anexo III, item 2, subitem 2.25, do Manual de Peças Obrigatórias instituído pela Instrução Normativa TC/MS Nº 01/95;*
>
> *2) – Não encaminhamento do Anexo 1 – Demonstração das Receitas e Despesas Segundo as Categorias Econômicas, Artigo 1º, Anexo III, item 2, subitem 2.4, do Manual de Peças Obrigatórias instituído pela Instrução Normativa TC/MS Nº 01/95;*
>
> *3) – Divergência entre o Saldo Disponível para o Exercício Seguinte registrado no Balanço Financeiro (Fl. 17), da ordem de R$13.260,32, e o apurado através dos respectivos extratos e conciliações bancárias, despontando a diferença de R$72,79;*
>
> *4) - Manutenção da importância de R$4.465,00 registrada no Grupo Realizável do Balanço Patrimonial – Anexo 14 (Fls., 19/20), a título de "Créditos Diversos com Terceiros – Diversos Responsáveis – Exercício de 2004", sem maiores informações quanto à adoção das devidas providências para efetivar o seu recebimento;*
>
> *5) – Não apresentação do Inventário Analítico de Bens Móveis no montante de R$ 3.250,00, contrariando o Artigo 1º, Anexo III, item 2, subitem 2.22, do Manual de Peças Obrigatórias instituído pela Instrução Normativa TC/MS Nº 01/95;*
>
> *6) – A Anulação de Restos a Pagar/2009 – A liquidar, realizada na Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo 15 (Fl., 22), no valor de R$2.041,11, contradiz a Demonstração da Dívida Flutuante – Anexo 17 (Fl., 27) que contabiliza a referida baixa como "Restos a Pagar – Liquidados";*
>
> *7) – Não remessa dos comprovantes de recolhimento devidamente autenticados pelo Órgão recebedor, relativamente aos seguintes tributos e encargos: INSS – 127.916,33; INSS – Fornecedor – R$375,82; IRRF – R$18.984,96 e IRRF – Fornecedor – R$1.362,43; e Obrigações Patronais – R$168.896,29 registrada no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11;*
>
> *8) – Não remessa do Parecer emitido pelo Conselho Municipal do Fundeb sobre esta prestação de contas, implicando na contrariedade ao Artigo 1º, Anexo III, item 2, subitem 2.27, do Manual de Peças Obrigatórias instituído pela Instrução Normativa TC/MS Nº 01/95;*
>
> *9) - Déficit Orçamentário e Fiscal apurado, na importância de R$71.154,30, implicando, pois, no descumprimento do contido no Artigo 1º, §§ 1º e 3º, I, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

Visto acima o rol das irregularidades apontadas no voto condutor da decisão ora recorrida, entendo oportuno tecer alguns comentários sobre a falta de remessa

de determinados documentos a este Tribunal e a repercussão dessa falta nas prestações de contas anuais de gestão (aqui julgadas), bem como nas prestações de contas anuais de governo (objeto de parecer prévio deste Tribunal e julgamento pelos Poderes Legislativos dos Municípios e do Estado, conforme o caso).

E começo dizendo que, na época dos fatos relatados (*prestação de contas anual de gestão* do FUNDEB, 2010), os documentos necessários para as prestações de contas (de gestão e de governo) eram aqueles estabelecidos pelas Leis (federais) n. 4.320, de 1964, e n. 11.424, de 2007 (*Regulamentação do FUNDEB*), e pela Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (**"***Lei de Responsabilidade Fiscal***"**), e alguns outros documentos complementares objeto de regulamentação pela **"**Instrução Normativa TC/MS Nº 01/1995**"** (IN-01, de 1995), depois revogada.

À época das supramencionadas Instrução Normativa e Lei Complementar (estadual) n. 48, de 1990 (**"***Lei Orgânica do Tribunal de Contas***"**), também revogada posteriormente ─ menos rigorosa, ainda não se estabelecia que

*As contas que, embora encaminhada ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas***,**

visto que essa regra foi introduzida somente pelos termos do art. 37 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, e que assim não poderia retroagir para ser aplicada sobre fatos ocorridos em 2010**,** com a prestação de contas apresentada no primeiro trimestre de 2011**.**

Dessa ordem normativa acima descrita, tenho como certo que**:**

1º os **documentos complementares** aos legais, então exigidos por meio de ato normativo deste Tribunal ─ no caso, a antiga IN-01/1995 ─, visavam apenas à obtenção de dados adicionais que pudessem auxiliar a avaliação do mérito das prestações de contas apresentadas, em especial, no referente aos denominados pontos de controle**;**

2º do lado contrário, a falta de documentos que não fossem imprescindíveis para auxiliar, efetivamente, a avaliação do mérito de prestação de contas apresentada não teria, por si só, o condão, o vigor, a força normativa para ensejar a reprovação de prestação de contas**;**

3º a situação exposta neste tópico, com ênfase no teor dos 1º e 2º itens precedentes, continuou e continua válida para os casos de aplicação de regras da posterior Resolução n. 54, de 16 de dezembro de 2016, e da atual Resolução n. 88, de 3 de outubro de 2018 (em vigor desde 1º/1/2019)**,** mesmo diante da regra do art. **37** da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012**.**

Ademais**,** não pode ser olvidada a absoluta necessidade de aplicação em concreto dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da eficiência e as **"***novas***"** diretrizes dadas à interpretação e à aplicação (*norma jurídica individual e concreta*) de prescrições de lei ou regulamento, em decorrência dos acréscimos feitos ─ arts. 20 e seguintes ─ ao texto do Decreto-Lei n. 4.657, de 1942 (*Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB*), pela Lei n. 13.655, de 2018**.**

A LINDB instituiu então – no direito positivo brasileiro, e particularmente para a produção de efeitos no direito administrativo – regras que permitem o afastamento de mecanismos apenas formais de interpretação/aplicação de prescrições legais e regulamentares, determinando que:

> Art. 20. Nas esferas **administrativa**, controladora e judicial, **não se decidirá** com base em valores jurídicos abstratos **sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.**
>
> Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.
>
> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados** os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas** que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Portanto:

1. no âmbito administrativo, as disposições da LINDB acima transcritas determinam que:

a) não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão;

b) *serão considerados*, ou seja, *é obrigatório considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a sua ação,* sempre que ocorrer a apreciação de ato ou prestação de contas, ou o julgamento de matéria de competência do Tribunal, não pela negativa da lei ou do regulamento, mas sim pela valorização de suas finalidades;

2. vale lembrar que a Teoria Realista do Direito, nas palavras de Norberto Bobbio, já voltava sua atenção mais para a efetividade do que para a validade formal das normas jurídicas.

Na mesma linha, anoto que o prestígio dado ao princípio constitucional da proporcionalidade acabou por abarcar os subprincípios da "*necessidade e adequação*", que direcionam a análise jurídica do caso concreto no sentido de verificar se a ação administrativa atingiu adequadamente o objetivo almejado, ou se ela foi ou não excessiva. Desse modo, a proporcionalidade implica, também, a necessidade de análise – dentre as alternativas possíveis – da relação custo-benefício da ação praticada pelo gestor.

No campo doutrinário, Alexandre Santos de Aragão*, ao discorrer sobre o tema, assim registrou:

"(...) *Valorizar no Direito Administrativo as consequências de cada decisão a*

*ser tomada e a realidade prática em que a atividade administrativa e as suas escolhas se desenvolvem, incorporando o chamado '**Direito Administrativo de resultados**', intrinsicamente ligado ao princípio constitucional da eficiência (ex.: arts. 20 a 22)*".

> *ARAGÃO, A. S. de. Aspectos Gerais Introdutórios da Nova LINDB. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ISSA, Rafael Hamze; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coords.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada: Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de Setembro de 1942. – Volume II*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, págs. 29 e 30).

Assim:

1. entendo como aplicáveis ao presente caso as regras dos arts. 20 e 22, § 1º, da LINDB, para relevar a falta de apresentação de documentos complementares não previstos em lei — mas apenas exigidos por meio de ato normativo —, que não prejudicaram o exame nem prejudicam o julgamento da prestação de contas anual do Fundeb do Município de Bandeirantes;

2. nesse norte, passo a examinar em seguida, uma a uma, as irregularidades apontadas no voto condutor da decisão ora recorrida, em face das justificativas, considerações e documentos trazidos pelo recorrente e diante das manifestações da então 1ª ICE, da Auditoria e do Ministério Público de Contas.

E começo dizendo que acolho o entendimento da então 1ª ICE, da Auditoria e do Ministério Público de Contas relativamente apenas ao teor do ***item 5*** **do voto** condutor da decisão instrumentalizada no Acórdão AC00-495/2014, porque, realmente, não é possível aceitar um simples demonstrativo global sem o devido detalhamento físico e financeiro dos bens, que seria plenamente atendido com a remessa do requerido inventário analítico dos bens móveis e imóveis, nos termos do art. 96 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964. Assim, permanece, pois, a irregularidade descrita naquele item.

Quanto aos demais itens, passo a expor o meu entendimento.

Com referência à irregularidade descrita no transcrito ***item 1***, vejo que ela encontra-se sanada parcialmente, porquanto em consulta aos autos de prestação de contas da Prefeitura Municipal "Balanço consolidado" do exercício financeiro de 2010, verifico às fls. 116-129 do Processo TC-3141/2011 o Decreto n. 4, de 4/1/2010, e à fl. 104 do Processo original (TC-3122/2011) o Decreto n. 38, de 1/7/2010. Os demais Decretos citados não foram remetidos nem encontrados na consulta realizada, motivo pelo qual o saneamento foi parcial.

Quanto à irregularidade descrita no citado ***item 2***, foi encaminhado junto com a peça recursal (fl. 12) o Anexo 1 da Lei n. 4.320, de 1964 - DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS. Desse modo, a irregularidade apontada naquele ***item 2*** encontra-se sanada.

De outro lado, não há como concordar com a manutenção da irregularidade apontada no mencionado ***item 3*** do voto, em razão de que foi encaminhada a

conciliação bancária (fl. 13), indicando o saldo contábil em 31/12/2010 no valor de R$ 13.260,32, condizente com os registros nos Anexos 13 e 14 – Balanços Financeiro e Patrimonial (fls. 74 e 76 do Processo TC-3122/2011). E foi também apresentado o valor de R$ 13.431,14 como saldo bancário, cujo valor se comprova pelos extratos bancários anexados às fls. 112-115 do Processo TC-3122/2011, o que foi expressamente mencionado no Parecer emitido pelo Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social-CACS- FUNDEB (fls. 15). Portanto, a irregularidade apontada também se encontra sanada.

No referente a irregularidade descrita no ***item 4*** do voto, acato a justificativa do recorrente, alegando que a importância de R$ 4.460,00, registrada no grupo do Realizável do Balanço Patrimonial, a título de "Créditos Diversos com Terceiros", refere-se a valores glosados por gestor anterior, que está sendo cobrado. Assim, no meu entender, está correta a contabilização e, portanto, sanada a irregularidade.

No que diz respeito à irregularidade mencionada no ***item 6*** do referenciado voto, tenho como certo que o valor de R$ 2.041,11, lançado no Anexo 17 como FUNDEB "Restos a Pagar 2009", ao ser inserido, por equívoco, na coluna de "restabelecimento", acabou por anular o cancelamento real ocorrido, refletindo a manutenção do valor como saldo. Isso é claramente comprovado quando observo o Anexo 14 – Balanço Patrimonial e o Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais (fls. 77 e 22 do Processo TC-3122/2011) e vejo que os referidos saldos estão subtraídos do valor cancelado. Entendo, pois, como plenamente justificada tal irregularidade.

Relativamente à irregularidade apontada no ***item 7*** do voto, penso que não haveria como o recorrente remeter os comprovantes de recolhimento autenticados pelo órgão recebedor. Entendo que não é competência deste Tribunal cobrar tributos nem impor multa por eventual inadimplência, sob pena de incorrer em *bis in idem,* em razão das disposições dos arts. 3º e 194 do Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966), e dos arts. 1º, parágrafo único, e 2º da Lei (federal) n. 11.457, de 16 de março de 2007, bem como as demais regras das legislações pertinentes. Sem embargo, o Tribunal pode exigir a remessa de documentos que comprovem a fidedignidade dos demonstrativos contábeis, entretanto, no presente caso, não foi possível ao jurisdicionado encaminhar os documentos solicitados, em razão de haverem sido objeto de compensação com repasses do FPM. Portanto, no meu entender, merece acolhimento a justificativa apresentada.

De igual sorte, verifico, em conformidade com as manifestações da 1ª ICE e do MPC, que foi anexado à peça recursal (fl. 15) o Parecer emitido pelo Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, sanando assim a irregularidade apontada no ***item 8*** do voto. E assim, foi atendida a exigência estabelecida na regra do Anexo III, art. 1º, item 2, subitem 2.27, do Manual de Peças Obrigatórias instituído pela Instrução Normativa TC/MS n. 1, de 1995, vigente à época, que não exigia a assinatura de todos os membros do Conselho no Parecer emitido, nos termos das seguintes disposições:

> INSTRUÇÃO NORMATIVA TC/MS Nº 01, DE 21 DE FEVEREIRO DE 1995.
>
> [...]
>
> Art. 1º - Os órgãos da administração direta do Estado e dos Municípios, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e os fundos especiais; o Poder Judiciário; Poder Legislativo; o Ministério Público Estadual; as empresas públicas; as sociedades de economia mista e demais órgãos autônomos, no que couber, remeterão ao Tribunal de Contas, obrigatoriamente, os documentos a seguir relacionados, nos respectivos prazos:
>
> [...]
>
> ANEXO III
>
> [...]
>
> 2.0 - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS
>
> [...]
>
> 2.27 Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal, sobre as contas do exercício, bem como o ato legal que nomeou os seus membros, se houver, **na forma estabelecida em lei**. grifos adicionados

Diante do exposto, não posso concordar com o Parecer da Auditoria que opinou pela manutenção da irregularidade, sob a alegação de que o Parecer conclusivo emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social - CACS-FUNDEB não foi assinado por todos os seus membros. Tal exigência só adveio posteriormente para os Fundos Municipais em geral, por meio da Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 14 de novembro de 2011. E mesmo assim, essa exigência não constava na lista específica da documentação relativa ao FUNDEB.

Ademais, o parágrafo único do art. 27 da Lei (federal) n. 14.424, de 2007, colacionado abaixo, que regulamenta o FUNDEB também não contempla tal exigência:

> LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007.
>
> 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.

Assim, reitero meu entendimento de que se encontra sanada a irregularidade apontada no sobredito ***item 8***.

Por fim, relativamente à irregularidade apontada no ***item 9*** do voto, não posso concordar com a sua manutenção, pelas razões que passo a expor.

Dispõe a Lei Complementar (federal) n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, nos seguintes termos:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas

> para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
>
> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.
>
> § 3º Nas referências:
>
> I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:
>
> b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

Assevera Carlos Valder do Nascimento:

> *"No plano jurídico, poder-se-iam eleger como princípios fundamentais da gestão fiscal: prevenção de déficits, prudência fiscal, segurança, planejamento e publicidade ou transparência. Os déficits fiscais, na visão clássica dos que se ocupam com o direito financeiro, têm sua inserção no orçamento público, corporificando o conteúdo receita e despesa, de cuja junção resultam os estudos e análises sobre o desempenho da gestão administrativa."* (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal/organizadores Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento. — 2. ed. rev. e atual. — São Paulo : Saraiva, 2007. pág. 19)

De plano, observo que a noção de déficit fiscal decorre do orçamento público que abarca, consolidadamente, Poderes e Fundos e, portanto, não é possível a análise isolada na prestação de contas do Fundo.

A regra do art. 1º, como os artigos iniciais de todas as leis, trazem comandos gerais que, regras específicas, contidas nas demais disposições da lei, delimitarão uma a uma as condicionantes de sua finalidade.

E o déficit fiscal é tratado especificamente no art. 4º da LRF, ao regulamentar o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, impondo o estabelecimento de metas fiscais primárias e nominais dos orçamentos anuais. E a regra daquele art. 4º da LRF determina à LDO a atribuição de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas:

> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
>
> I - disporá também sobre:
>
> a) equilíbrio entre receitas e despesas;
>
> [...]
>
> § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e

> constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
>
> § 2º O Anexo conterá, ainda:
>
> [...]
>
> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

E complementa em seu § 1º o estabelecimento de metas fiscais; e em seu § 2º os demonstrativos que justifiquem os resultados pretendidos. E ainda no § 3º exige o anexo de riscos fiscais.

Durante o acompanhamento da execução orçamentária, a LRF impõe, por meio de seu art. 53, III, a apresentação de demonstrativos (elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO por encerramento de cada bimestre), em um processo de *accountability* como instrumento de transparência da gestão fiscal, onde se acompanha os resultados nominais e primários (superávit e déficit fiscal), além do Relatório de Gestão Fiscal-RGF de que trataM os arts. 54 e 55 da mesma Lei.

Assim, entendo que só posso concluir por déficit fiscal como resultado do Balanço Consolidado do exercício e, portanto, não vejo de que forma acolher como irregularidade o dito “déficit fiscal” do FUNDEB. Ademais, tal verificação é objeto de parecer e não de julgamento neste Tribunal, o que me impede a imposição de multa.

Com relação ao também apontado “déficit orçamentário”, no valor de R$ 71.154,30, reafirmo que está prejudicada a sua averiguação, para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos demonstrativos específicos do Fundo. Vejo que no voto do então relator não foi considerada a transferência extraorçamentária do Executivo (FUNDEB - TRASNF. DE RECURSOS DA PREFEITURA) no valor de R$ 74.507,60, conforme registrado no Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais/Independente da Execução Orçamentária (fls. 79-80 do Processo original), demonstrando não haver desiquilíbrio nas contas.

Dessa forma, não entendo como irregularidade os *déficits* apontados.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, acolho parcialmente os termos das manifestações, da então 1 ICE, da Auditoria e do Ministério Público de Contas e **voto** nos sentidos de:

I - conhecer do presente recurso ordinário, interposto por **Nailo Soares Vilela**, ex-Secretário de Educação do Município de Bandeirantes, porque presentes os requisitos de admissibilidade – tempestividade, regularidade formal, legitimidade e interesse recursal;

II - **dar provimento parcial** ao recurso ordinário interposto, em face do saneamento das irregularidades apontadas nos itens 2, 3, 4, 6, 7, 8 e 9 do **voto** proferido pelo Conselheiro relator da matéria do processo ─ que ensejou a decisão substanciada no **Acórdão AC00-G.ICN-495/2014** ─, permanecendo as irregularidades apontadas nos itens 1 e 5 do referido **voto**, que compreendem as falhas decorrentes do não encaminhamento, a este Tribunal, das cópias de todos os Decretos de Abertura de Créditos Adicionais do exercício financeiro de 2010, bem como do Inventário Analítico dos Bens Móveis**;**

III – manter inalterados os termos dispositivos do item **1** do **Acórdão AC00-G.ICN-495/2014;**

IV – reformar os termos dispositivos do item **2** do **Acórdão AC00-G.ICN-495/2014**, com a finalidade de reduzir o valor da multa infligida ao recorrente para o valor equivalente ao de 20 (vinte) UFERMS**;**

V – fixar o prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação do Acórdão no Diário Oficial (eletrônico) do Tribunal de Contas do Estado-DOTCE/MS, para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, conforme as regras dos arts. 50, I, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto nos arts. 99 e 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno**.**

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar parcial provimento ao recurso.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 30 de outubro de 2019.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

GAB.AM
SETAC.MSS/dssm