

Acórdão – Tribunal Pleno

**886141, RECURSO ORDINÁRIO**

Recorrente(s): Ismael Silva Cândido

Processo(s) referente(s): **760565**, Processo Administrativo, Prefeitura Municipal de Ibiraci, 2007

Procurador(es): Alexandre César Lima Diniz – OAB/SP 175.999

MPTC: Maria Cecília Borges

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

**EMENTA:** RECURSO ORDINÁRIO – PROCESSO ADMINISTRATIVO – PRELIMINAR – ADMISSIBILIDADE – MÉRITO – NÃO PROVIMENTO – MANTIDO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

Nega-se provimento ao presente recurso ordinário, mantendo-se o parecer prévio pela rejeição das contas.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**Tribunal Pleno - Sessão do dia 30/04/14**

**Processo nº 886141**

**Natureza: Recurso Ordinário**

**Apensado ao Processo Administrativo nº 760565**

**Recorrente: Ismael Silva Cândido**

**Jurisdicionado: Município de Ibiraci**

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Ismael Silva Cândido, Prefeito de Ibiraci, à época, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, na sessão de 10/05/12, nos autos do Processo Administrativo nº 760565.

Naquela oportunidade, foi aplicada multa de R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) ao gestor, em virtude da aplicação insuficiente dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério; por não terem sido movimentados, em contas específicas, os recursos destinados à manutenção do ensino e às ações e serviços públicos de saúde e pela falta de organização da documentação relativa ao ensino e à saúde.

A súmula do acórdão foi divulgada no Diário Oficial de Contas – DOC de 17/12/12 e o recurso ordinário interposto em 26/12/12 (fl. 01).

Pleiteia o Recorrente, às fls. 01/09, o reexame das contas do exercício de 2007, para julgá-las regulares, com emissão de novo parecer prévio, alegando que deve ser reconsiderada a apuração da aplicação do percentual mínimo constitucionalmente exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que se refere a não utilização de conta-corrente para movimentação dos recursos destinados à manutenção do ensino e da saúde, alega que, embora o Município não tenha efetuado o repasse dos recursos para as contas vinculadas, os valores concernentes às folhas de pagamento do ensino e da saúde foram transferidos para conta comum de pagamento de despesas, tendo sido os valores regularmente contabilizados. O Recorrente ressaltou, ainda, que os índices da saúde e do ensino não foram afetados, uma vez que os percentuais foram cumpridos.

Quanto à ausência de organização da documentação pertinente, o Recorrente alega que a documentação relativa ao ensino e à saúde, não se encontrava organizada conforme as Instruções Normativas nº 06/07 e 11/03, respectivamente, mas estavam separadas por vínculo e ficaram à disposição dos técnicos deste Tribunal para análise.

O Recorrente protesta, ainda, pela aplicação do princípio da insignificância, asseverando que os vícios que ensejaram a aplicação da multa foram decorrentes de mero equívoco da contabilidade e não acarretaram lesão ao erário.

Por fim, apresenta pedido de sustentação oral.

Autuado e distribuído (fl. 20), o processo foi remetido à Unidade Técnica, que se manifestou pelo não provimento do recurso e pela manutenção da decisão recorrida (fls. 22/28).

O Ministério Público de Contas, às fls. 31/32, opinou pelo conhecimento parcial do recurso e, no mérito, pelo seu não provimento.

É o relatório, no essencial.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

### **Admissibilidade**

Além da decisão proferida nos autos do processo administrativo, o Recorrente pleiteia, também, a reforma do parecer prévio emitido por esta Corte no que concerne ao índice da receita destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2007. Contudo, a apuração do índice constitucional não foi objeto da decisão atacada, razão pela qual, quanto a esse pedido, o recurso não merece ser conhecido.

Quanto aos demais requerimentos recursais, verifica-se que foram atendidos os requisitos de admissibilidade.

Considerando, portanto, que a parte é legítima, que o recurso é tempestivo e, em parte, próprio e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes, conheço parcialmente do presente recurso.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

### **Mérito**

#### **1 – Da não utilização de conta bancária específica para movimentar os recursos destinados à educação e à saúde**

Alega o Recorrente que o setor de contabilidade equivocou-se e não movimentou as contas na forma das Leis n<sup>os</sup> 9.394/96 e 11.494/07 e das Instruções Normativas n<sup>os</sup> 06/07 e 11/03, contudo não houve prejuízo ao erário, haja vista que os percentuais atenderam aos dispositivos legais de aplicação e os valores foram regularmente contabilizados nas respectivas contas.

Assevera, ainda, que o pagamento de todos os servidores era feito por uma conta comum, razão pela qual eram transferidos, “exclusivamente das contas vinculadas os valores referentes à folha de pagamento da educação e saúde para a conta comum de pagamento de pessoal, permanecendo o saldo referente a outras despesas”.

A Unidade Técnica, em análise de fls. 22/28, asseverou que o Município não cumpriu a determinação de que os repasses dos recursos destinados à educação e à saúde fossem realizados em conta específica, contrariando o § 5º do art. 69 da Lei n<sup>o</sup> 9.394/96 c/c o art. 17 da Lei n<sup>o</sup> 11.494/07 e os §§ 1º e 4º do art. 5º da Instrução Normativa n<sup>o</sup> 11/03.

A análise técnica ressaltou que a utilização de contas bancárias de livre movimentação, não vinculadas à sua finalidade específica, é fator complicador na aferição da efetiva aplicação dos recursos públicos, concluindo pela manutenção da decisão recorrida.

O Ministério Público, por seu turno, afirmou que as razões do recurso são iguais àquelas apresentadas em sede de defesa e, diante da ausência de fatos novos ou provas capazes de desconstituir a irregularidade em comento, concluiu pelo não acolhimento das alegações apresentadas pelo Recorrente, fl. 32.

Com efeito, a necessidade de abertura e utilização de conta específica para a movimentação de recursos relativos à saúde e à educação decorre de imperativo legal, conforme apontado no relatório técnico.

Nesse sentido, visando propiciar a plena aplicabilidade das disposições contidas na legislação de regência, o Tribunal editou as Instruções Normativas que estabelecem expressamente a obrigatoriedade de utilização de contas bancárias específicas para a movimentação de recursos destinados à saúde (art. 5º, § 1º, da IN n<sup>o</sup> 11/03) e à educação (art. 1º, § 8º, da IN n<sup>o</sup> 06/07, vigente à época).

Portanto, a falta de utilização de conta bancária especialmente destinada à movimentação dos referidos recursos configura ofensa aos dispositivos mencionados, não havendo que se falar em aplicação do princípio da insignificância, tendo em vista a inobservância às normas legais. Isso porque, a gestão adequada dos recursos públicos pressupõe a fiel observância dos preceitos legais, os quais restaram flagrantemente desrespeitados pelo gestor público, conforme demonstrado na decisão recorrida.

Além disso, a falha apontada inviabiliza a verificação de disponibilidade financeira e o adequado controle de sua aplicação pelos órgãos de controle interno e externo, facilitando a ocorrência de fraudes.

Desse modo, considerando que o Recorrente não trouxe aos autos nenhum elemento de convicção que justifique a reforma da decisão, considero irregular o fato de não terem sido movimentados em contas específicas os recursos destinados à educação e à saúde, devendo ser mantida a multa de R\$1.000,00 (mil reais) aplicada pela Segunda Câmara.

## **2 – Da falta de organização da documentação relativa às despesas com o ensino e a saúde**

O Recorrente aduz que os documentos comprobatórios das despesas realizadas no ensino e na saúde nos meses de janeiro a setembro encontravam-se de acordo com a Instrução Normativa do Tribunal e que os documentos relativos ao período de outubro a dezembro de 2007, embora não se encontrassem agrupados conforme a norma pertinente, estavam separados por vínculo (ensino e saúde) e à disposição dos técnicos. Ademais, justificou que esse fato ocorreu em razão do reduzido número de servidores e que a punição não é justa, uma vez que não agiu com má-fé.

O Órgão Técnico entendeu que as justificativas apresentadas no recurso não são satisfatórias para desconsiderar a irregularidade verificada, concluindo pela manutenção da decisão recorrida, fls. 22/28.

O *Parquet* de Contas manifestou-se no mesmo sentido do item anterior, concluindo pelo não acolhimento das alegações apresentadas pelo Recorrente.

Verifica-se, pela alegação apresentada no recurso, que o gestor admite a falha no tocante à ausência de organização dos documentos nos moldes previstos nas Instruções Normativas n<sup>os</sup> 06/07 e 11/03, justificando-a com base na falta de funcionários para desempenhar tal atividade.

No entanto, o reduzido número de pessoal não serve como justificativa para o descumprimento das normas exaradas pelo Tribunal, as quais têm o intuito de estabelecer um mínimo de organização para permitir o efetivo controle na aplicação dos recursos públicos, no exercício da sua função fiscalizadora.

Sendo assim, a obediência às normas exaradas por este Tribunal constitui pressuposto indispensável à adequada e regular atuação do administrador público, de modo que a não aplicação de sanção em face do comprovado descumprimento dos atos normativos só se justificaria caso o responsável demonstrasse que foram adotadas todas as medidas com vistas a evitar o descumprimento da norma ou, ainda, se fosse possível extrair dos autos alguma circunstância que permitisse desqualificar aquela conduta como merecedora de multa, o que não se aplica ao caso concreto.

Nesse cenário, o descumprimento da norma pressupõe a atuação culposa do agente público, o que é suficiente para justificar a aplicação de sanção, não sendo necessária a comprovação da má-fé ou da ocorrência de prejuízo ao erário, à moralidade ou ao interesse público.

Dessa forma, constatada a confissão do gestor e diante da ausência de novos elementos de convicção que justifiquem a reforma da decisão, considero irregular a falta de organização dos documentos relativos às despesas com educação e saúde, devendo ser mantida a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) aplicada pela Segunda Câmara.

### **III- CONCLUSÃO**

Em face do exposto, nego provimento ao recurso formulado pelo Senhor Ismael Silva Cândido, Prefeito Municipal de Ibiraci, à época, mantendo-se incólume a decisão proferida pela Segunda Câmara, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Peço vista, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, SEBASTIÃO HELVECIO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**36ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 03/12/2014**

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

#### **VOTO-VISTA**

**PROCESSO:** 886141

**NATUREZA:** Recurso Ordinário (Apensado ao Processo Administrativo nº 760565)

**RECORRENTE:** Ismael Silva Cândido, Prefeito de Ibiraci à época

**RELATOR:** Conselheiro Cláudio Terrão

Senhor Conselheiro Presidente,

Na sessão de 30 de abril de 2014, conforme notas taquigráficas às fls. 39 a 43, pedi vista dos presentes autos, que tratam de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Ismael Silva Cândido, prefeito de Ibiraci, no exercício de 2007, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, na sessão de 10/5/12, no Processo Administrativo nº 760565, que lhe imputou multa no valor de R\$2.500,00, em razão das seguintes irregularidades: - aplicação insuficiente dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério; - não movimentação dos

recursos destinados ao ensino e à saúde em conta específica; - e falta de organização da documentação relativa ao ensino e à saúde.

Naquela assentada, o Conselheiro Relator, no mérito, considerando que o recorrente não trouxe aos autos nenhum elemento que justificasse a reforma da decisão, negou provimento ao recurso e manteve incólume a decisão proferida pela Segunda Câmara.

No tocante a não utilização de conta bancária específica para movimentar os recursos destinados à educação e à saúde, o Relator concluiu pela sua irregularidade, e, conseqüentemente, pela manutenção da multa imputada ao recorrente no valor de R\$1.000,00, por entender que a necessidade de sua abertura e utilização decorreria de imperativo legal, e que este Tribunal ao editar Instruções Normativas, estabelecendo expressamente a obrigatoriedade de sua utilização, teria como objetivo propiciar a plena aplicabilidade da norma legal pertinente à matéria.

Neste ponto, abro divergência em relação ao voto do Relator, pois entendo que a interpretação da Lei nº 9.394/96 – LDB, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, não conduz à conclusão de que o § 5º do art. 69 exige a abertura de conta bancária específica para movimentação dos recursos financeiros destinados ao órgão municipal responsável pela educação.

Tenho que o dever do gestor, nos termos da lei, é demonstrar, mediante registros contábeis específicos, em conta contábil para esse fim, a aplicação dos recursos, interpretação que se harmoniza às disposições da Lei Complementar nº 101/00 – LRF, cujo art. 50 dispõe que, *in verbis*:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, **a escrituração das contas públicas** observará as seguintes:

**I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;** (Grifos nossos).

Assim, a determinação da lei é de que se faça uma escrituração contábil específica dos recursos alocados às despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, de forma a imprimir maior controle e transparência a esses gastos. Para tanto, é obrigatório que se registre e evidencie, de forma clara e precisa, todas as operações financeiras referentes ao órgão municipal responsável pela educação.

Não há dúvidas de que a existência de conta bancária específica para movimentação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino constitui-se em facilitador para o exercício do controle sobre os recursos destinados à gestão do órgão municipal responsável por tais despesas, bem como instrumento de transparência da gestão desses recursos.

Contudo, da leitura do parecer prévio emitido na Prestação de Contas do chefe do Poder Executivo do Município de Ibiraci do exercício de 2007 (Processo nº 749844 - notas taquigráficas anexadas ao SGAP), é possível observar que a ausência de conta bancária específica não foi óbice às ações de fiscalização deste Tribunal na apuração dos recursos aplicados no ensino, bem como não inviabilizou a aprovação das referidas contas municipais por este Tribunal de Contas, que, naquela oportunidade, aplicou o princípio da insignificância ante a inexpressividade da diferença a menor aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No mérito, com tais considerações, voto pelo **provimento parcial do recurso, decotando-se da multa aplicada o valor de R\$500,00 (quinhentos reais)**, pois, entendo, que a melhor

exegese do § 5º do art. 6º da Lei nº 9394/96 não conduz à exigência de movimentação dos recursos destinados ao ensino em conta bancária específica. Nos demais pontos, acompanho o voto do Relator, pela manutenção da decisão recorrida.

Senhor Presidente, no mérito, divirjo parcialmente do Relator.

É como voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, SEBASTIÃO HELVECIO:

Então, há uma divergência entre a posição de Vossa Excelência e a do Relator, Conselheiro Cláudio Terrão.

Naquela assentada Vossa Excelência substituiu o Conselheiro Mauri Torres. Então, vou colher o voto do Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

Senhor Presidente, uma das peculiaridades dos Tribunais de Contas é o seu poder normativo que, em Minas Gerais, tem sede na disposição do art. 35, IX, da Lei Complementar n.º 102, de 2008, que atribui ao TC mineiro competência para expedir ato normativo que julgar conveniente ao eficaz controle externo da Administração Pública, atribuição que possui assento constitucional.

O poder regulamentar dos Tribunais de Contas e também dos Tribunais Eleitorais é uma realidade legal incontestável e aceita pela sociedade em geral. Referida função de complementar o sistema normativo de controle externo busca emprestar às leis de regência sentido que as compatibilize com ações que sejam, ao mesmo tempo, efetivas, eficientes e eficazes.

De tal modo que, “expedir atos normativos, no exercício do poder regulamentar do Tribunal”, não é extrapolar a lei, mas completá-la, pois, além de aprimorar o controle externo, a competência para a expedição de atos normativos, como, por exemplo, o da exigência de conta específica para movimentar os recursos destinados a saúde e a educação, tem o condão de facilitar a fiscalização e de afastar antinomia normativa.

Na hipótese destes autos, sem o depósito na conta específica, não há como comprovar o repasse de recursos ao órgão diretamente responsável pelas ações de saúde e educação, o que inviabiliza o efetivo controle externo. Assim, descumprida norma oriunda do poder normativo desta Corte, resta caracterizado descumprimento de normativo legal que reclama a aplicação de sanção.

Essa hermenêutica, voltada para *mens legis*, foca melhorar a qualidade do controle da aplicação dos recursos públicos em saúde e educação, razão pela qual peço vênias ao Conselheiro Licurgo Mourão para acompanhar o voto do Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Também voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu também voto com o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, sob a relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas e da ata de julgamento, por maioria, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** preliminarmente, conhecer parcialmente, do presente recurso, considerando que a parte é legítima, que o recurso é tempestivo e, em parte, próprio e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes; **II)** no mérito, negar provimento ao recurso formulado pelo Senhor Ismael Silva Cândido, Prefeito Municipal de Ibiraci à época, mantendo-se incólume a decisão proferida pela Segunda Câmara, por seus próprios e jurídicos fundamentos; **III)** determinar o arquivamento dos autos, após promovidas as medidas legais cabíveis. Vencido em parte, o Conselheiro em substituição Licurgo Mourão.

Plenário Governador Milton Campos, 03 de dezembro de 2014.

SEBASTIÃO HELVECIO

Presidente em exercício

(Assinatura do acórdão conforme o art.

204, § 3º, inciso I, do RITCEMG)

(assinado eletronicamente)