

PROCESSO ELETRÔNICO Nº: 09661/2018-8 (NÚMERO DE ORIGEM 102484/14)
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
MUNICÍPIO: IGUATU
UNIDADE GESTORA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/FUNDEB
EXERCÍCIO: 2013
RESPONSÁVEL: MARIA BENILDES UCHOA DE ARAÚJO (EX-GESTORA)
ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ VALDOMIRO TÁVORA DE CASTRO JÚNIOR

RELATÓRIO

Versam os autos sobre **PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO** da Secretaria Municipal de Educação/FUNDEB de **IGUATU**, exercício de **2013**, de responsabilidade da Sra. **MARIA BENILDES UCHOA DE ARAÚJO**, submetidas, neste ensejo, ao julgamento desta Corte de Contas, por força da disposição expressa no inciso VIII, do art. 78 da Constituição Estadual, combinado com a alínea “a”, do inciso III, do art. 1º da Lei Estadual nº 12.160/93, aplicável ao caso por ser a norma de direito material vigente à época dos fatos.

A autuação da matéria foi provocada pelo encaminhamento das peças protocoladas nesta Corte de Contas sob o nº 102484/14.

Após distribuição ao então Relator do feito, Conselheiro Marcelo Feitosa, os autos foram remetidos à Diretoria de Fiscalização, ficando a análise a cargo da 9ª inspetoria, a qual emitiu a Informação Inicial nº 3.225/2015, registrando falhas e omissões nas contas em apreço.

Em seguida, o feito foi convertido em diligência, para que a responsável pelos atos de gestão em apreço, pudesse apresentar justificativas e documentos visando elidir as incorreções apontadas na informação técnica inicial, o que foi feito tempestivamente, através das peças protocolizadas sob os números 102484-1/14, 102484-2/14, 102484-3/14 e 102484-4/14, 102484-6/14 e 102484-7/14.

Retornados os autos ao Órgão Técnico, a inspetoria da Diretoria de Fiscalização exarou a Informação Complementar nº 3.419/2017 e a Certificado nº 350/2018.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Especial apresentou os Parecer nº 1.653/2019, de lavra do ilustre Procurador de Contas, Dr. Júlio César Rôla Saraiva, opinando pelo julgamento das contas como **IRREGULARES**, com aplicação de **MULTA** e imputação de **DÉBITO** à responsável, além de ciência ao Ministério Público Estadual para verificação de eventual enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa.

Em razão da publicação da Emenda Constitucional nº 92/2017 no Diário Oficial do Estado do Ceará, publicado em 21/08/17, os autos foram redistribuídos a esta Relatoria.

É o Relatório.

Passo a decidir.

RAZÕES DO VOTO

I. Preliminarmente:

I.I. Da obediência aos Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa:

A tramitação do processo em exame obedeceu às normas ditadas pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno do extinto TCM, aplicável ao caso por ser a norma de direito material vigente à época dos fatos, e às garantias e princípios estampados na Constituição da República. No caso, foi assegurado à responsável pelas Contas em apreço o direito à ampla defesa e ao contraditório.

I.II. Da aplicação da legislação mais benéfica no tocante à dosimetria da aplicação das multas:

Cumpra registrar que com o advento da Lei Estadual nº 16.819/19, que adaptou a redação da Lei Estadual nº 12.509/95 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado) à transferência das funções do extinto Tribunal de Contas dos Municípios para o TCE/CE, este relator vem analisando os processos municipais de exercícios anteriores a 2019 com base na legislação vigente à época dos fatos, fundamentando o julgamento das contas (Irregularidade, Regularidade com ressalvas, ou Regularidade) na Lei nº 12.160/93 (Lei Orgânica do TCM/CE).

Todavia, no tocante à dosimetria da aplicação da multa, quando se fizer necessária em decorrência do não saneamento da irregularidade, a meu juízo, embora seja norma de direito material, por tratar-se de sanção ao descumprimento de conduta determinada, deve prevalecer, no caso concreto, a aplicação da legislação mais benéfica, fazendo um cotejamento entre a lei revogada, inclusive considerando o redutor populacional, e a lei vigente.

Tal entendimento já é consolidado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual é possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição da República "[...] *princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja, a lei mais benéfica retroage, pois, se até no caso de sanção penal, que é a mais grave das punições, a Lei Maior determina a retroação da lei mais benéfica, com razão é cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa*".

Nesse sentido, transcrevo ementa do AgInt no REsp 1602122/RS, julgado em 07/08/2018, e do RMS 37.031/SP, julgado em 08/02/2019, *in verbis*:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. MULTA ADMINISTRATIVA. **RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE.** ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. HONORÁRIOS RECURSAIS. NÃO CABIMENTO. APLICAÇÃO DE*

MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa. Precedente.

III - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV - Honorários recursais. Não cabimento.

V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VI - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp 1602122/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/08/2018, DJe 14/08/2018).

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição.

III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente.

IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenés os demais atos processuais.

V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança,

deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.

VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. (RMS 37.031/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/02/2018, DJe 20/02/2018) (Negrito nosso).

Dito isso, passo a análise do mérito.

II. Do mérito:

II.I. Dos tópicos considerados esclarecidos pela unidade técnica e/ou pelo MPE na Prestação de Contas de Gestão em apreço:

Do conjunto de informações e certificados emitidos pelo órgão técnico, bem como do Parecer do Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas, observa-se que as justificativas e os documentos apresentados pelo defendente foram suficientes para esclarecer/sanar os seguintes tópicos:

- Da instituição da Unidade Gestora;
- Do prazo para remessa da Prestação de Contas de Gestão;
- Das gestões Administrativa, Orçamentária e Financeira;
- Das receitas e despesas extraorçamentárias;
- Das licitações;
- Das despesas com diárias;
- Da gerência dos recursos do FUNDEB;
- Do plano de carreiras e remuneração do magistério;
- Da aplicação dos 60% - FUNDEB;
- Do saldo financeiro;
- Não envio da prestação de contas de gestão do Fundeb em separado*

* O art. 11 da IN/TCM nº 07/97 faculta a criação do FUNDEB no âmbito dos Municípios, razão pela qual inexistente irregularidade;

II.II. Das irregularidades remanescentes na Prestação de Contas de Gestão em apreço:

Examinando os autos, observa-se que os Técnicos deste Tribunal de Contas identificaram irregularidades que não foram sanadas pela defesa, quais sejam:

01. Remessa incompleta da Prestação de Contas de Gestão em exame, em razão do não envio: a) do termo de conferência de caixa e das conciliações bancárias relativa ao período INICIAL da gestão; e b) de cópia da lei que fixou os subsídios de prefeito, vice-prefeito e secretários para o período; bem como pela omissão ou invalidez da assinatura da gestora nas seguintes peças: c) informações cadastrais dos ordenadores de despesas/gestores e contador ou empresa responsável pela elaboração da Prestação de Contas (omissão); d) demonstrativo dos adiantamentos concedidos (invalidez); e) demonstrativo das doações, subvenções, auxílios e contribuições concedidos, pagos ou não, quando for o caso (invalidez); f) demonstrativo das responsabilidades não

regularizadas, com a indicação das providências adotadas para sua regularização (invalidez); g) quadro dos restos a pagar inscritos, discriminando os processados e não processados, identificando a classificação funcional - programática e, ainda, a relação dos restos a pagar pagos e os cancelados (invalidez); h) relatório do responsável pelo Setor Contábil (invalidez); e i) invalidez da assinatura da gestora referente ao Termo de Conferência de Caixa e Conciliações Bancárias relativo ao mês de dezembro de 2013; contrariando o disposto no art. 6º da Instrução Normativa nº 03/2013 do extinto TCM/CE;

Conforme Informação Complementar nº 3.419/2017, os técnicos deste Pretório entenderam que as razões defensivas apresentadas pela interessada não foram suficientes para esclarecer as pendências inicialmente apontadas, razão pela qual **MANTENHO A PECHA** em exame, com aplicação de **MULTA** de **500 UFIRCE's (R\$ 2.130,36)** à responsável, nos termos do art. 56, inciso X, da Lei Estadual nº 12.160/93, aplicável ao caso por ser a norma de direito material vigente à época dos fatos.

02. Remessa incompleta da Prestação de Contas de Gestão em exame, em razão do não envio dos Anexos X (Comparativo da Receita Orçada Com a Arrecadada) e XI (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada) da Lei nº 4.320/64, contrariando o disposto no art. 6º, inciso III, na Instrução Normativa nº 03/2013 do extinto TCM/CE;

Assim como no item anterior, a defendente não apresentou documentos capazes de suprir as omissões apontadas no relatório técnico inicial.

Ressalte-se que a não remessa dos Anexos X (*Comparativo da Receita Orçada Com a Arrecadada*) e XI (*Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada*) da Lei nº 4.320/64, além de contrariar o disposto no art. 6º, inciso III, na Instrução Normativa nº 03/2013 do extinto TCM/CE, prejudicou o controle do orçamento da Unidade Gestora em exame.

Desta feita, tendo em vista que a responsável não colacionou aos autos os documentos faltosos, entendo que **A FALHA PERMANECE**, com aplicação de **MULTA** à responsável, no valor de **R\$ 3.000,00**, com base no art. 62, inciso III (*ato praticado com grave infração a norma legal [...]*), da Lei Estadual nº 12.509/95, atualizada pela Lei Estadual nº 16.819/19, aplicável à espécie por ser mais benéfica ao jurisdicionado, nos termos do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, por analogia.

03. Omissão na identificação dos termos contratuais e/ou aditivos firmados para respaldar os gastos com os credores: MS Construções e Serviços Ltda. - EPP (despesas com ampliação de creche); JMD Construções Ltda. (despesas com construção de 01 quadra poliesportiva e de 01 escola); e Centro Sul Engenharia Ltda. (construção de 04 creches), no Sistema de Informações Municipais - SIM;

Inicialmente, solicitou-se a remessa dos contratos e termos aditivos realizados para respaldar os gastos com os credores supracitados. Constatou-se, ainda, o não registros dos respectivos termos contratuais no SIM.

Em sua defesa, a responsável colacionou aos autos cópias dos documentos faltosos, comprovando a regularidade dos respectivos gastos. No entanto, conforme Certificado nº 350/2018, verifica-se que permanece a ausência de divulgação dos contratos e aditivos no Sistema de Informações Municipais - SIM, razão pela qual aplico **MULTA de 500 UFIRCE's (R\$ 2.130,36)** à responsável, nos termos do art. 56, inciso X, da Lei Estadual nº 12.160/93, aplicável ao caso por ser a norma de direito material vigente à época dos fatos.

04. Não remessa da legislação, convênios e/ou termos de parcerias, bem como dos demais documentos capazes de respaldar os gastos com pagamento de bolsistas, no valor total de R\$ 1.028.068,20, impossibilitando, ainda, atestar a regularidade das despesas pagas com recursos dos 40% do FUNDEB, conforme empenhos nºs 01040122 (R\$ 300.000,00) e 02090038 (R\$ 209.226,63).

Com o fito de comprovar a regularidade dos gastos supracitados, a responsável alega que colacionou aos autos cópias dos atos normativos e edital. Esclarece, também, que as despesas pagas com recursos dos 40% do FUNDEB:

[...] se destinaram a jovens universitários-alunos de instituições públicas, com o objetivo de apoiar os professores regentes de sala de aula da educação infantil ao ensino fundamental, no pleno desenvolvimento das atividades pedagógicas, com a finalidade de orientar e acompanhar alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superlotação nas atividades de sala de aula, de acordo com o planejamento do professor regente.

Analisando as justificativas e documentos apresentados pela defesa, os técnicos deste Tribunal informaram que: “[...] não foram enviados os documentos requisitados [...] e não foi comprovada a legalidade das despesas, não sendo possível verificar o tipo de atividade desenvolvida pelos bolsistas” (Grifo nosso).

Desta feita, considerando que a defendente não colacionou aos autos cópias dos documentos solicitados, entendo que **PERMANECEM AS FALHAS**, com imputação de **DÉBITO de R\$ 1.028.068,20** à responsável, a ser devidamente atualizado, com base no art. 19 da Lei Orgânica do extinto TCM/CE, além de **MULTA de R\$ 10.280,68**, representando 1% do valor supra, com base no art. 55, da Lei Estadual nº 12.160/93, aplicável ao caso por ser a norma de direito material vigente à época dos fatos.

Por fim, **ENCAMINHO** cópia deste decisório ao Ministério Público Estadual, órgão competente para a adoção das medidas cabíveis, em função dos indícios de improbidade administrativa (art. 10, *caput*, Lei Federal nº 8.429/92).

III. Conclusão:

Sendo assim, por força das irregularidades ora comentadas, entendo que tais ocorrências justificam o julgamento das Contas em apreço como **IRREGULARES**, nos termos das alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 13 da Lei Estadual nº 12.160/93, aplicável ao caso por ser a norma de direito material vigente à época dos fatos.

VOTO

DIANTE DO EXPOSTO, voto em **TOTAL ACORDO** com o parecer ministerial, no sentido de:

a) julgar as contas em apreço como **IRREGULARES**, em razão da gravidade das falhas remanescentes, em especial as descritas nos **ITENS 02 e 04** das Razões do Voto, com fulcro no art. 13, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Orgânica do extinto TCM, aplicável ao caso por ser a norma de direito material vigente à época dos fatos;

b) aplicar **MULTA** de **R\$ 17.541,40** à responsável, em razão das falhas descritas nos **ITENS 01, 02, 03 e 04** das Razões do Voto, arbitrada da seguinte forma:

RESPONSÁVEL	ITENS	MULTA	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
MARIA BENILDES UCHOA DE ARAÚJO (ex-gestora)	01	500 UFIRCE's	art. 56, inciso X, da Lei Estadual n. 12.160/93
	02	R\$ 3.000,00	art. 62, inciso III, da Lei Estadual n. 12.509/95, atualizada pela Lei Estadual n. 16.819/19
	03	500 UFIRCE's	art. 56, inciso X, da Lei Estadual n. 12.160/93
	04	R\$ 10.280,68	art. 55, da Lei Estadual n. 12.160/93
TOTAL		R\$ 17.541,40	art. 62, inciso III, da Lei Estadual n. 12.509/95, atualizada pela Lei Estadual n. 16.819/19, e art's. 55 e 56, inciso X, ambos da Lei Estadual n. 12.160/93

c) imputar **DÉBITO** à responsável, no valor de **R\$ 1.028.068,20**, a ser devidamente atualizado monetariamente, pela irregularidade descrita no **ITEM 04** das Razões do Voto, com base no art. 19 da LOTCM, aplicável ao caso por ser a norma de direito material vigente à época dos fatos;

d) **ENCAMINHAR** cópia deste decisório ao Ministério Público Estadual, órgão competente para a adoção das medidas cabíveis, em função dos indícios de improbidade administrativa (art. 10, *caput*, da Lei Federal nº 8.429/92) verificados no **ITEM 04** das Razões do Voto;

e) **DETERMINAR** que sejam a responsável notificado para efetuar o recolhimento da **MULTA** ao erário estadual ou, querendo, apresentar recurso, observados os prazos legais, autorizando, desde logo, por questão de economia processual, no caso de não recolhimento das multas supracitadas, e ocorrendo o trânsito em julgado da matéria, o encaminhamento de cópia desta decisão à Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, para que seja precedida a cobrança judicial, inclusive para fins de inscrição na Dívida Ativa Estadual. No caso do **DÉBITO** imputado à responsável, cujo valor pertence ao Município, expirado o prazo legal sem que haja recolhimento, ou exercício da via recursal, intime-se o Prefeito Municipal de IGUATU, para inscrição em Dívida Ativa;

f) comunicar a interessada sobre o inteiro teor desta decisão;

h) após o trânsito em julgado, arquivem-se os presentes autos.

Expedientes necessários.

**SALA DAS SESSÕES DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO CEARÁ**, em Fortaleza, _____ de _____ de 2019.

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Relator

(Vide assinatura digital)