

REPRESENTAÇÃO N. 770524

- Procedência:** Prefeitura Municipal de Água Boa
- Representante:** Vander Oliveira Borges, Coordenador Geral do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Representados(s):** Carlos Magno Ferreira, José Miguel de Souza Vieira Filho, Elimarcus Lacerda Costa, Sebastião Tomaz, Olintho Lopes Pinto Filho, Adriane Barbosa Amorim, Karina Almeida Teixeira, Jesus Sidrach Vieira
- Procuradora:** Camila Kelly Moreira Lima - OAB/MG 115962, e José Miguel de Souza Vieira Filho
- MPTC:** Cristina Andrade Melo
- RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

REPRESENTAÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL – PRELIMINAR – OS DOCUMENTOS CARREADOS POR RESPONSÁVEL DO CONTROLE INTERNO NÃO SÃO CAPAZES DE AFASTAR SUA LEGITIMIDADE PASSIVA NO FEITO – MÉRITO – AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO INTEGRAL DA RECEITA DO FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2008 – APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – FALTA DE EFETIVO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO FUNDEB (EXERCÍCIOS DE 2009 A 2011) – FALTA DE APLICAÇÃO DO MÍNIMO DE 60% DA RECEITA DO FUNDEB COM O PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (EXERCÍCIOS DE 2009 E 2010) – UTILIZAÇÃO INDEVIDA EM 2011 DE RECURSOS FINANCEIROS ORIUNDOS DE CONSIGNAÇÕES NO PAGAMENTO DE DESPESAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS – FALTA DE ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO – FALTA DE LEI ESPECÍFICA DE CRIAÇÃO E DE ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDO – IRREGULARIDADES VERIFICADAS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS RELACIONADAS COM O FUNDEB – APLICAÇÃO DE MULTAS AOS RESPONSÁVEIS – REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS.

- 1 - Os documentos da arrecadação de receitas públicas e de execução de despesas pelos Municípios e suas entidades da Administração Indireta, bem como dos demais atos de gestão com repercussão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial praticados pelos seus administradores, quando não requisitados por este Tribunal nas prestações de contas anuais ou nas remessas periódicas, serão examinados *in loco*, devendo ser mantidos ordenados e atualizados, não podendo ser retirados da sede da Prefeitura, entidades ou órgãos públicos, se deles não houver cópia fiel, sob pena de sonegação de documentos.
- 2 - A comprovação da regular aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, que, *in casu*, não se desincumbiu de seu encargo. Assim, considera-se irregular a falta de comprovação da adequada e regular aplicação dos recursos auferidos do FUNDEB, relativos ao exercício financeiro de 2008, porquanto não houve comprovação quanto à utilização dos recursos em gastos públicos, traduzindo, portanto, ausência de aplicação integral da receita do FUNDEB, em desacordo com as disposições dos arts. 21 e 22 da Lei Federal n. 11.494, de 2007, e, em especial, da INTC n. 06, de 2007, com aplicação de multa ao responsável e imposição de ressarcimento ao erário.
- 3 - A não observância das normas de contabilidade pública pelos responsáveis pela tesouraria e pela contabilidade evidenciou conduta que contribuiu para as falhas apontadas nos autos.
- 4 - Pode-se concluir que não houve aplicação do mínimo de 60% da receita total do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério municipal, nos exercícios financeiros de 2009 e 2010. Quanto ao exercício de 2011, os cálculos apresentados não refletem a totalidade dos recursos anuais do Fundo, sendo, portanto, insuficientes para se concluir pela não aplicação do percentual mínimo exigido com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.
- 5 - As receitas extraorçamentárias consistem em cauções, fianças, depósitos para garantia de instância, consignações em folha de pagamento a favor de terceiros, retenções na fonte, salários não reclamados, operações de crédito em curto prazo, etc. Essas receitas se referem a todos os ingressos de terceiros que não integram o orçamento e que constituirão obrigações exigíveis no futuro, deixando a Prefeitura Municipal apenas como mero depositário.
- 6 - Verifica-se a responsabilidade do chefe do Executivo à época, pois o resultado obtido na aplicação dos recursos financeiros do Fundo deve atender às normas aplicáveis à espécie, bem como dos responsáveis pela tesouraria e pela contabilidade, que têm o dever de cumprir as normas contábeis na administração pública em relação aos recursos financeiros do Fundo, até mesmo quanto à observância dos índices de aplicação dos recursos.
- 7 - A falta de edição da lei municipal, constituindo o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, além de configurar inobservância ao disposto no artigo 24 da Lei Federal n. 11.494, de 2007, evidencia falha no procedimento de controle (social) relativo ao acompanhamento da execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial a cargo do citado Conselho Municipal, cuja implantação é de responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal.
- 8 - O orçamento daquilo que se está licitando é ato imprescindível para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis.
- 9 - A Administração Pública deve estabelecer o mínimo de exigências para possibilitar segurança jurídica, técnica e econômica com o licitante que se pretende contratar, em respeito às regras no procedimento licitatório, que devem ser apresentadas de forma clara e objetiva no ato convocatório.

10 - É necessária a formalização de termo aditivo com prévio estudo-técnico para justificar e motivar o pagamento oriundo de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro feito pelo contratado.

11 - Todo veículo que transporta alunos deve ter autorização especial, dada pela Divisão de Fiscalização de Veículos e Condutores do DETRAN ou pela Circunscrição Regional de Trânsito (Ciretran). A autorização deverá estar afixada na parte interna do veículo, em local visível. Compete aos municípios a fiscalização das regras de transporte escolar estabelecidas pelo CONTRAN e pelo DETRAN. Além das vistorias normais no DETRAN, o veículo que transporta alunos precisa passar por duas vistorias especiais (uma em janeiro e outra em julho), para verificação específica dos itens de segurança para transporte escolar. Assim sendo, a não exigência da observância das normas de trânsito nas contratações expostas podem acarretar a precariedade no transporte de alunos da municipalidade.

Segunda Câmara

33ª Sessão Ordinária – 29/10/2015

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos da Representação protocolizada pelo Sr. Vander Oliveira Borges, Coordenador Geral do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por meio da qual apresenta possíveis irregularidades na prestação de contas de recursos do FUNDEB pela Prefeitura Municipal de Água Boa.

Visando à complementação da instrução processual, foi realizada a intimação do então Prefeito de Água Boa para encaminhar a esta Corte de Contas a documentação relacionada pela Unidade Técnica. No entanto, apesar de devidamente intimado, o Sr. Carlos Magno Ferreira não cumpriu a determinação, motivo pelo qual lhe foi aplicada multa pessoal. Atendendo ao requerimento do então Relator, Conselheiro Eduardo Carone Costa (fls. 41 a 42), foi determinada pelo Conselheiro Wanderley Ávila, Presidente do Tribunal de Contas à época, a realização de inspeção extraordinária “nos gastos do FUNDEB nos exercícios de 2008, 2009 e 2010 em sua totalidade – fechamento do índice – e, em relação ao exercício de 2011, aplicações de técnicas de auditoria, notadamente amostragem, para controle concomitante da utilização dos mencionados recursos”. À vista do risco identificado, o escopo da inspeção foi ampliado, tendo em vista que o conteúdo da Representação se limitava ao atraso de salário dos profissionais da educação em 2008.

Depois da realização da inspeção, a Unidade Técnica apresentou o Relatório de Auditoria de Conformidade de fls. 49 a 99.

Na manifestação preliminar de fls. 1.165, o Ministério Público junto ao Tribunal requereu a citação dos responsáveis para apresentação de defesa, em face das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria.

Promovida a citação dos responsáveis, o Sr. Sebastião Tomaz, controlador interno do município em 2008, apresentou a defesa de fls. 1.193 a 1.208; já os Srs. Carlos Magno

Ferreira, prefeito municipal, José Miguel de Souza Vieira Filho, responsável pela contabilidade, Adriane Barbosa Amorim, secretária municipal de Administração e Finanças, Jesus Sidrach Vieira, controlador interno, Olintho Lopes Pinto Coelho, pregoeiro, e Karina Almeida Teixeira, pregoeira, todos no período de 2009 a 2012, apresentaram a defesa conjunta de fls. 1.209 a 1.234.

O Sr. Elimárcius Lacerda Costa, prefeito municipal em 2008, embora devidamente citado, não apresentou defesa.

Às fls. 1.243 a 1.267, a Unidade Técnica, depois de examinar as defesas apresentadas, considerou mantidas todas as irregularidades apresentadas no Relatório de Auditoria de Conformidade, nestes termos:

1. ausência de documentação acerca da aplicação dos recursos do Fundeb - Dano ao erário – Necessidade de ressarcimento - exercício de 2008 – **item 2.1**;
2. falta de efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do Fundeb – 2009 – 2010 – 2011 – **item 2.2**:
 - a) divergência entre os lançamentos contábeis e os saldos diários do Livro Caixa da Tesouraria em relação aos valores registrados na Contabilidade - **item 2.2 “a”**;
 - b) não são registradas as aplicações financeiras e as retenções dos impostos pela Tesouraria - **item 2.2 “b”**;
 - c) a conferência da conciliação bancária é realizada pela contabilidade mensalmente. Não há segregação de função na Tesouraria - **item 2.2 “c”**;
 - d) ausência de fluxo de Caixa na Tesouraria - **item 2.2 “d”**;
 - e) a execução orçamentária e financeira do Fundeb não é acompanhada sistematicamente pela Contabilidade - **item 2.2 “e”**.
3. falta de aplicação do mínimo de 60% da receita do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos Profissionais do Magistério – 2009 – 2010 – 2011 – **item 2.3**;
4. utilização indevida em 2011 de recursos financeiros oriundos de consignações no pagamento de despesas extraorçamentárias – **item 2.4**;
5. falta de atuação do órgão de controle interno – **item 2.5**;
6. falta de lei específica de criação e de atuação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo – **item 2.6**;
7. pagamento de abonos a servidores do Magistério Municipal em desacordo com as regras de aplicações dos recursos do Fundeb – exercícios de 2009 e 2010 – **item 2.7**;
8. irregularidades verificadas nos processos licitatórios relacionadas com o Fundeb - Pregão Presencial para Registro de Preços n. 029/2010 e 001/2011 – **item 2.8**:
 - a) ausência de estudos técnicos da necessidade da contratação e elaboração da planilha de custos - **item 2.8.1**;
 - b) adoção de cláusula restritiva à participação de outros licitantes no Pregão Presencial para Registro de Preço nº. 001/2011 – item 9.2.3 do Edital - **item 2.8.2**;
 - c) exigência – excessiva - de Certidão Negativa ou de quitação de débito no Pregão Presencial para Registro de Preço nº. 001/2011 – itens 9.3.2, 9.3.4, 9.3.5 e 9.3.6 do Edital

– e no Pregão Presencial para Registro de Preço nº. 029/2010 – itens 1.5.2, 1.5.4, 1.5.5 e 1.5.6 do Edital - **item 2.8.3**;

d) ausência de estudo técnico para subsidiar pedido de reequilíbrio econômico-financeiro - Pregão Presencial para Registro de Preço nº 029/2010 - **item 2.8.4**;

e) inobservância a dispositivos da Lei Federal n. 9.503/1997, na formalização do Pregão Presencial para Registro de Preço 001/2011, destinado à locação de veículos com motorista, pessoa física ou jurídica para prestação de serviços de transporte escolar - **item 2.8.5**.

Assim sendo, cotejando as irregularidades acima discriminadas, conclui-se que, excetuando os **itens 2.1. e 2.3**, não foi apurada na presente auditoria, prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que tenha resultado em dano ao erário, o que acarreta a imputação de sanção aos responsáveis – vide descrição da responsabilização constante no item 10 - com base no **inciso I, artigo 83, c/c inciso II do artigo 85, da Lei Orgânica (LC Estadual 102/2008)** desta E. Corte de Contas.

Contudo, em relação ao **item 2.1**, ou seja, “1. Ausência de documentação para propiciar auditoria acerca da falta de pagamento de servidores integrantes do Quadro do Magistério Municipal – Não aplicação dos recursos do Fundeb - exercício de 2008”, conclui-se, s.m.j. que o Sr. **Elimárcius Lacerda Costa**, ex-Prefeito Municipal em 2008, **deverá ressarcir o montante repassado do Fundeb – exercício de 2008**, no montante de **R\$ 1.568.666,07 (hum milhão, quinhentos e sessenta e oito mil, seiscentos e sessenta e seis reais e sete centavos)** por ausência de comprovação de sua regular utilização. Além disso, entende-se que é cabível a imputação de multa **inciso I, artigo 83, c/c inciso II do artigo 85, da Lei Orgânica (LC Estadual 102/2008)** desta E. Corte de Contas, por transgredir ao conteúdo do artigo 1º c/c parágrafo único, do artigo 2º da INTC nº 08/2003.

Todavia, concluiu-se, s.m.j. que em virtude da natureza das irregularidades expostas acima - **excetuando os itens 2.1 e 2.3 que há dano ao erário**, é possível o firmamento com o Município de Água Boa, na pessoa de seu representante legal, **Termo de Ajustamento de Gestão**, com fulcro no artigo 93-A da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c a Resolução do TCE/MG nº 01/2012, por serem aplicáveis à espécie e por possibilitar o cumprimento dos princípios da efetividade e da eficácia.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer de fls. 1.273 a 1.276, adotando a “fundamentação” do reexame realizado pela Unidade Técnica, conclui, também, pela manutenção das irregularidades verificadas na inspeção extraordinária realizada na Prefeitura de Água Boa, relativas à aplicação dos recursos do FUNDEB nos exercícios de 2008 a 2011.

No entanto, o *Parquet* de Contas possui entendimento diverso da Unidade Técnica, quanto à possível celebração de Termo de Ajustamento de Gestão com os responsáveis para afastar a aplicação de sanções, ao argumento de que a Resolução nº 14, de 2014, que regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais, dispõe no inciso III do art. 3º que é vedada a celebração de TAG sobre ato ou procedimento cuja regularização já não for possível.

Ao final, o Órgão Ministerial sugere que seja:

“a) determinado ao Sr. Elimárcius Lacerda Costa, Prefeito do Município de Água Boa no exercício de 2008, em razão da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos, o ressarcimento integral dos recursos repassados ao Município pelo FUNDEB no exercício de 2008, sem prejuízo da aplicação de multa com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas;

b) aplicada multa individual aos responsáveis pelas demais irregularidades apuradas no Relatório de Auditoria de Conformidade de fls. 49/99, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas;

c) determinado ao atual Prefeito de Água Boa, aos atuais Secretários de Educação e de Finanças, bem como ao atual responsável pelo controle interno, que zelem pela observância de todas as normas vigentes sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB, além de sua correta contabilização e fiscalização, de modo a evitar a reincidência nas irregularidades apontadas na presente representação”.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de ilegitimidade passiva

O Sr. Sebastião Tomaz, responsável pelo controle interno, apresentou sua defesa às fls. 1.193 a 1.194, na qual alega que permaneceu no cargo apenas até o ano de 2007, ocasião em que foi exonerado do cargo que ocupava no Município de Água Boa para reassumir cargo no Município de Capelinha. Mediante a referida situação, alega que não era responsável pelo Controle Interno do Município de Água Boa no ano de 2008 e, via de consequência, que ele não é parte legítima para figurar no polo passivo do processo. Por fim, requereu que fosse excluído do feito.

Entretanto, embora tenha feito tais alegações, o Sr. Sebastião Tomaz não juntou documentação probatória de que não era o responsável pelo controle interno no exercício de 2008, como, por exemplo, o ato de exoneração ou declaração da Prefeitura na qual constasse termo de posse de outro responsável pelo controle interno municipal de Água Boa, no exercício de 2008.

Ao contrário do alegado, instrui os autos, às fls. 1.129 a 1.132, a relação descritiva dos integrantes da Administração 2005 a 2008, na qual consta como sendo o responsável pelo Controle Interno o Sr. Sebastião Tomaz.

Informou, ainda, a Unidade Técnica que consta no SIACE/LRF, em dados cadastrais, como responsável pelo Controle Interno, o nome de Sebastião Tomaz nos Relatórios de Gestão Fiscal e Resumido em 2008.

Desse modo, os documentos carreados pelo defêdente não são capazes de afastar sua legitimidade passiva no feito.

Ultrapassada a preliminar, passo ao mérito.

Infere-se do relatório da auditoria de conformidade de fls. 49 a 99, do reexame procedido pela Unidade Técnica, às fls. 1. 243 a 1.267, e do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, de fls.1.273 a 1.276, as irregularidades a seguir descritas, separadas pelos correspondentes exercícios financeiros.

Exercício de 2008

Ausência de documentação e comprovação acerca da aplicação dos recursos do FUNDEB

A Representação aponta a falta de pagamento de servidores integrantes do Quadro do Magistério Municipal de Água Boa em 2008. Entretanto, não foi localizada, na Prefeitura, a documentação relativa à execução orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo, referente ao exercício financeiro de 2008.

A equipe de inspeção apontou que o Município, em 19/1/2009, ingressou com Ação no Poder Judiciário, Comarca de Capelinha, em face do Sr. Elimárcius Lacerda Costa, prefeito do Município de Água Boa de 2005 a 2008, em razão da falta de documentação contábil e financeira da Prefeitura e da retirada do programa aplicativo utilizado para o processamento da folha de pagamento dos servidores e respectivas cópias de segurança, além de outras informações relativas àquele período. Consta também, em 08/1/2009, Boletim de Ocorrência lavrado pela autoridade policial em razão do desaparecimento de HDs e de programas operacionais utilizados nos equipamentos de informática da Prefeitura Municipal.

Na administração do prefeito municipal Elimárcius Lacerda Costa, a contabilidade da Prefeitura Municipal encontrava-se sob a responsabilidade da “TR Assessoria Pública Contábil Ltda.”, sediada na cidade de Governador Valadares.

Durante a inspeção *in loco*, foi apresentada à equipe documentação relativa a várias ações ajuizadas na Justiça do Trabalho por servidores, incluídas as servidoras citadas no ofício do Controlador Geral do FUNDEB, que instrui a Representação, nas quais são reclamados direitos trabalhistas.

Foi apontado pela equipe de inspeção que, além da irregularidade formal, relativa à mencionada ausência de documentação, não foi encontrada comprovação da utilização dos recursos do FUNDEB, no exercício de 2008, no montante de R\$1.568.666,07 (um milhão quinhentos e sessenta e oito mil seiscentos e sessenta e seis reais e sete centavos), conforme quadro de fl. 64 do relatório da auditoria de conformidade.

Embora devidamente citado, o Sr. Elimárcius Lacerda Costa, prefeito municipal em 2008, não apresentou defesa.

Relativamente à ausência dos documentos pertinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do FUNDEB, referente ao exercício financeiro de 2008, tem-se que essa documentação deveria estar à disposição do Tribunal de Contas, para fins de fiscalização, na sede da Prefeitura, já que se enquadra no art. 1º, c/c o parágrafo único do art. 2º da Instrução Normativa TCE nº 08, de 2003, alterada pela Instrução Normativa TCE nº 06, de 2004.

Nos termos dos citados dispositivos, os documentos da arrecadação de receitas públicas e de execução de despesas pelos Municípios e suas entidades da Administração Indireta, bem como dos demais atos de gestão com repercussão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial praticados pelos seus administradores, quando não requisitados por este Tribunal nas prestações de contas anuais ou nas remessas periódicas, serão examinados *in loco*, devendo ser mantidos ordenados e atualizados, não podendo ser retirados da sede da Prefeitura, entidades ou órgãos públicos, se deles não houver cópia fiel, sob pena de sonegação de documentos.

A comprovação da regular aplicação dos recursos públicos, como é sabido, compete ao gestor, que, *in casu*, não se desincumbiu de seu encargo.

Confira-se, a esse respeito, entendimento pacificado no Tribunal de Contas da União – TCU, desde a Decisão 225/2000-2ª Câmara:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova".

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

Diante do exposto, considero irregular a falta de comprovação da adequada e regular aplicação dos recursos auferidos do FUNDEB, relativos ao exercício financeiro de 2008, porquanto não houve comprovação quanto à utilização dos recursos em gastos públicos, traduzindo, portanto, ausência de aplicação integral da receita do FUNDEB, em desacordo com as disposições dos arts. 21 e 22 da Lei Federal nº 11.494, de 2007, e, em especial, da INTC nº 06, de 2007, que estabelece:

Art. 11. Os recursos do FUNDEB, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelo Estado e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, exclusivamente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei Federal n. 11.494/07, observando-se os limites de despesas com pessoal fixados pela Lei Complementar n. 101/2000.

À mingua de manifestação do gestor acerca dos específicos apontamentos da Unidade Técnica torna forçoso reconhecer a irregularidade destacada, sobretudo diante da ausência de saldo financeiro na conta bancária própria, revelando que o montante dos recursos foi sacado da conta bancária vinculada ao fundo sem comprovação do correspondente emprego desses recursos em gastos públicos. Tal ocorrência constitui dano material ao erário, passível de imputação de débito para ressarcimento da quantia apurada, aos cofres municipais.

A propósito dessa grave irregularidade, cabe anotar que, na Sessão de 6/10/2011, o Colegiado da Segunda Câmara, ao apreciar a Representação autuada nesta Corte sob o nº 742.542, do Município de Urucuiá, determinou o ressarcimento aos cofres públicos dos valores sacados à conta do FUNDEF, sem comprovação da destinação das despesas, imputando ao gestor responsável débito no importe de R\$493.473,57 (quatrocentos e noventa e três mil, quatrocentos e setenta e três reais e cinquenta e sete centavos), a ser recolhido com juros e correção monetária.

Assim, aplico multa pessoal de R\$15.000,00 (quinze mil reais) ao Sr. Elimárcius Lacerda Costa, prefeito municipal de Água Boa em 2008, e de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Sebastião Tomaz, responsável pelo Controle Interno em 2008, com fulcro no inciso I do art.

83, c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, em face da inobservância do disposto no art. 1º, c/c o parágrafo único, do art. 2º da Instrução Normativa TCE nº 08, de 2003, alterada pela Instrução Normativa TCE nº 06, de 2004.

Ademais, imputo, ainda, ao Sr. Elimárcius Lacerda Costa, a responsabilidade pela ausência de comprovação da regular utilização dos recursos do FUNDEB, no exercício financeiro de 2008, devendo ressarcir ao erário municipal, devidamente corrigido, o montante de R\$1.568.666,07 (um milhão quinhentos e sessenta e oito mil seiscentos e sessenta e seis reais e sete centavos).

Exercícios de 2009 a 2011

1. Falta de efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do FUNDEB.

Durante a ação fiscalizatória *in loco* realizada por esta Corte de Contas, constataram-se:

- a) divergência entre os lançamentos contábeis e os saldos diários do Livro Caixa da Tesouraria em relação aos valores registrados na Contabilidade;
- b) ausência de registro das aplicações financeiras e das retenções dos impostos pela Tesouraria;
- c) a conferência da conciliação bancária é realizada pela contabilidade mensalmente. Observou-se que não há segregação de função na Tesouraria, tendo em vista que a Secretária Municipal de Administração e Finanças acumula as funções de Tesoureira sendo responsável também pela assinatura de cheques e conciliações bancárias.
- d) ausência de fluxo de caixa na Tesouraria;
- e) a execução orçamentária e financeira do FUNDEB não é acompanhada diuturnamente pela Contabilidade, uma vez que os registros diários (empenhos, liquidações e pagamentos) são feitos por servidores municipais, os quais são posteriormente remetidos, por via eletrônica, para o escritório da JMS Assessoria Contábil em Belo Horizonte, que consolida tais registros mediante fechamentos mensais.

Quanto às irregularidades apontadas e destacadas, alegam os defendentes, em síntese, que:

- a) os lançamentos contábeis e os saldos diários do Livro de Tesouraria são preenchidos manual e diariamente pela Tesouraria do Livro de Conta Corrente e que os saldos financeiros têm perfeita compatibilidade com a contabilidade e os extratos bancários;
- b) as divergências de saldo financeiro entre a contabilidade e a tesouraria ocorrem também pelo fato de a tesouraria, ao emitir um cheque para pagamento de despesas, faz a dedução do saldo disponível. Na contabilidade, só é registrado o lançamento quando o favorecido dá quitação no empenho e quando os cheques registrados ficam em poder da Tesouraria no cofre, aguardando a quitação, para serem incluídos na “movimentação financeira do dia”, a qual é encaminhada para a contabilização;
- c) o registro das retenções de impostos, por ocasião do pagamento de despesas aos fornecedores, é feito pela Tesouraria, e que são geradas as informações para contabilização, quando ocorre sua baixa no sistema informatizado;
- d) o registro dos pagamentos é pelo líquido, ou seja, pelo valor efetivo do cheque ou documento de transferência eletrônica, e seus lançamentos são efetuados diariamente e manualmente no “Livro de Conta Corrente”, apenas para o acompanhamento dos saldos das

contas bancárias e para efetividade do fluxo de caixa, não havendo relevância o registro efetivo das retenções;

e) a realização das atividades cotidianas relativas à movimentação da tesouraria é efetuada por funcionários sem cargo de chefia, e a assinatura na documentação pertinente como cheques e conciliações fica a cargo do Secretário. A tesouraria confere os lançamentos efetuados comparando-os com a documentação emitida pelos bancos (extratos bancários), e o serviço de contabilidade faz a conferência mensal da conciliação bancária com o que é informado pela tesouraria;

f) o fluxo de caixa na tesouraria é efetuado com o preenchimento do Livro de Conta Corrente, bem como com a utilização das informações de receita e despesas dos meses anteriores e, ainda, com a previsão da arrecadação da receita que é informado pela AMM, CNM, STN e outros órgãos estaduais e federais;

g) os lançamentos de receita e despesa são efetuados diuturnamente por servidores da Prefeitura, sendo de responsabilidade da JMS fazer a conferência deles ao final de cada mês, mediante visita de técnico ao Município, que confere a movimentação da tesouraria com o efetivo registro da contabilidade;

h) o envio de arquivos por via eletrônica à JMS ocorre apenas por necessidade de manutenção técnica em alguma tabela do sistema informatizado, bem como para o acompanhamento por outros técnicos de informações relativas a meses anteriores, as quais serão enviadas ao Tribunal de Contas por meio do SIACE-LRF e PCA.

A defesa apresentada não teve o condão de afastar as irregularidades encontradas pela equipe inspetora, no âmbito do acompanhamento da execução orçamentária e financeira do FUNDEB, referente aos exercícios de 2009 a 2011, pelo Setor de Tesouraria, conforme apontado pela Unidade Técnica:

A conciliação bancária consiste em conferir se os lançamentos feitos pelo banco na conta corrente correspondem aos atos praticados ou autorizados pelo correntista.

Ressalta-se que a conta movimentada em instituição bancária deve ter seu saldo devidamente conciliado pela unidade gestora responsável pelas respectivas movimentações.

As conciliações deverão ser elaboradas pelo setor de Tesouraria e posteriormente submetidas à Contabilidade para conferência. As conciliações devidamente revisadas deverão ser mantidas arquivadas e ficarão à disposição dos órgãos de controle interno e externo. A Tesouraria deverá confrontar o Razão ou Balancete Sintético emitido pela Contabilidade, com os extratos, avisos de lançamento e relações de documentos fornecidos pelos bancos.

Quanto à segregação, separação ou divisão de funções tem como finalidade evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções concomitantes com o objetivo de impedir ou dificultar a prática de erros ou irregularidades ou a sua dissimulação. Este controle baseia-se na separação de funções incompatíveis entre si.

Assim, tem-se que a não observância das normas de contabilidade pública, pelos responsáveis pela tesouraria e pela contabilidade, evidenciou conduta que contribuiu para as falhas apontadas, razão pela qual aplico multa pessoal e individual de R\$2.000,00 (dois mil reais) à Sra. Adriane Barbosa Amorim, Secretária Municipal de Administração e Finanças, e ao Sr. José Miguel de Souza Vieira Filho, responsável pela Contabilidade, com base no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

2. Falta de aplicação do mínimo de 60% da receita do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

Relativamente ao exercício financeiro de 2009, o Município registrou no Anexo III do SIACE/PCA/2009 despesas com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério correspondentes ao montante de R\$1.086.116,10 (um milhão oitenta e seis mil cento e dezesseis reais e dez centavos), ou seja, 62,33% da receita total do FUNDEB em 2009. No entanto, a Equipe de Auditoria apurou gastos no valor total de R\$897.728,84 (oitocentos e noventa e sete mil setecentos e vinte e oito reais e oitenta e quatro centavos), correspondentes a apenas 51,52% da receita total do citado Fundo. Constatou-se diferença a maior de R\$128.100,50 (cento e vinte e oito mil cem reais e cinquenta centavos), em razão de inclusões indevidas nas despesas computáveis nesse percentual mínimo, relativa a pagamentos de servidores não integrantes do Magistério, tais como serventes, auxiliares de serviços, faxineiras e outros profissionais. Tais gastos foram computados nas demais despesas do Fundo, relativas aos 40% da sua receita total recebida do Fundo.

Foram excluídos, também, das demais despesas realizadas com os 40% da receita do Fundo, R\$60.986,51 (sessenta mil novecentos e oitenta e seis reais e cinquenta e um centavos), relativos a gastos com a aquisição de combustíveis utilizados no transporte escolar, dada a falta de controles internos que permitissem certificar sua utilização nos veículos que atendem ao setor da educação, conforme disposto inciso IX do art. 5º da INTC nº 13, de 2008, alterada pela INTC nº 01, de 2010.

Na análise da execução orçamentária e financeira do FUNDEB de 2009, foi considerada apenas a sua receita de R\$1.735.512,15 (um milhão setecentos e trinta e cinco mil quinhentos e doze reais e quinze centavos), acrescida dos rendimentos de aplicações financeiras de R\$6.879,65 (seis mil oitocentos e setenta e nove reais e sessenta e cinco centavos), perfazendo o montante de R\$1.742.391,80 (um milhão setecentos e quarenta e dois mil trezentos e noventa e um reais e oitenta centavos), tendo em vista que não foi localizada a documentação referente ao exercício financeiro de 2008, o que impossibilitou as certificações quanto à execução orçamentária e financeira do Fundo em 2008 e ao saldo existente em 31/12/2008, na conta bancária específica.

Quanto ao exercício financeiro de 2010, no Anexo III do SIACE/PCA/2010, o Município registrou despesas com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, no montante de R\$1.264.160,96 (um milhão duzentos e sessenta e quatro mil cento e sessenta reais e noventa e seis centavos), correspondentes a 61,02% da receita total do Fundo em 2010. No entanto, a Equipe de Auditoria apurou gastos no valor total de R\$1.192.080,86 (um milhão cento e noventa e dois mil oitenta reais e oitenta e seis centavos), correspondentes a 56,58% da sua receita total. Constatou-se diferença a maior de R\$70.455,86 (setenta mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e seis centavos), em razão de inclusões indevidas de despesas com pagamentos de servidores não integrantes do magistério, tais como serventes, auxiliares de serviços, faxineiras e outros profissionais, nos gastos computáveis no percentual mínimo de 60% da receita total do Fundo.

Foram excluídos, das demais despesas realizadas com os 40% da receita do FUNDEB, R\$14.771,37 (quatorze mil setecentos e setenta e um reais e trinta e sete centavos), relativos a gastos com a aquisição de combustíveis utilizados no transporte escolar, dada a falta de controles internos que permitissem certificar sua utilização nos veículos que atendem ao setor da educação, conforme disposto no inciso IX do art. 5º da INTC nº 13, de 2008, alterada pela INTC nº 01, de 2010.

No tocante ao exercício financeiro de 2011, constam dos gastos realizados com recursos do FUNDEB, no período de janeiro a setembro de 2011, pagamentos de despesas do exercício financeiro de 2010, no montante de R\$30.468,62 (trinta mil quatrocentos e sessenta e oito reais e sessenta e dois centavos), não computáveis nas despesas do citado Fundo, conforme demonstrado na fl. 74.

Tais despesas se referem a encargos das folhas de pagamento dos servidores, relativas ao mês dezembro de 2010, as quais deveriam ter sido empenhadas e liquidadas em 2010 e inscritas em Restos a Pagar do exercício financeiro de 2010. O empenhamento de tais despesas em 2011 foi realizado em desacordo com o disposto no inciso II do art. 35 da Lei Federal nº. 4.320, de 1964.

Cabe ressaltar, ainda, que foi excluído, das demais despesas relativas ao Fundo apuradas até setembro de 2011, o montante de R\$19.554,43 (dezenove mil quinhentos e cinquenta e quatro reais e quarenta e três centavos), em razão da falta de elaboração dos mapas unitários de quilometragem dos veículos utilizados no transporte escolar, bem como dos respectivos consumos de combustível, situação que impossibilita computar esse valor no total gasto com as demais despesas do Fundo, contrariando o inciso IX do art. 5º INTC nº 13, de 2008, alterada pela INTC nº 01, de 2010.

Feitas as exclusões de gastos não computáveis nas despesas do Fundo, apuraram-se despesas no montante de R\$795.747,62 (setecentos e noventa e cinco mil setecentos e quarenta e sete reais e sessenta e dois centavos), correspondentes a 46,64% da receita do Fundo com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

Constatou-se, ainda, que R\$840.407,14 (oitocentos e quarenta mil quatrocentos e sete reais e quatorze centavos), correspondentes a 49,26% da receita total do FUNDEB até setembro de 2011, foram gastos com as demais despesas, as quais estão limitadas a 40% da receita total do citado Fundo.

De acordo com a conclusão apresentada pela Unidade Técnica, tal situação evidencia a falta de aplicação do mínimo de 60% da receita do Fundo com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, além de extrapolar os 40% em relação às outras despesas que poderiam ser custeados com o numerário advindo do FUNDEB.

Em suas defesas, os responsáveis alegam que, em 2009, o primeiro exercício financeiro da administração do prefeito Carlos Magno Ferreira, não foi possível, “em um pequeno espaço de tempo, regularizar o funcionamento da Prefeitura, pois o antecessor deixou grandes prejuízos ao final do mandato”.

Alegam também que, como não havia plano de cargos do magistério, que só foi elaborado ao final do exercício de 2009, foram deslocados servidores para a realização de funções de apoio às creches, as quais foram consideradas como atividades do magistério, razão pela qual foi lançado no Anexo III do SIACE/PCA.

Quanto aos exercícios de 2010 e 2011, os defendentes alegam que é regular a aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. Para tanto, juntaram, às fls. 1.228 a 1.230, relação de empenhos classificados no percentual de 60%, visando comprovar a regular aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento do pessoal do magistério.

As dificuldades encontradas, no exercício de 2009, pelo gestor na administração da prefeitura, para justificar a inclusão de pagamento de pessoal não pertencente ao quadro de magistério,

para fins de cômputo do mínimo exigido para gastos com a remuneração do pessoal do magistério, não têm o condão de afastar a irregularidade apontada.

A defesa não apresentou os empenhos mencionados, indicados na relação apresentada às fls. 1.228 a 1.230, visando comprovar a aplicação dos recursos do FUNDEB, nos exercícios de 2010 e 2011, permanecendo, dessa feita, as irregularidades e exclusões apontadas pela Unidade Técnica.

Contudo, considerando que o levantamento apresentado pela Unidade Técnica, no que tange ao exercício de 2011, levou em conta os meses de janeiro a setembro, entendo que ficou prejudicado o exame dos percentuais mínimos exigidos para aplicação dos recursos do FUNDEB, já que, a teor do disposto no art. 22 da Lei nº 11.494, de 2007, o percentual mínimo a ser aplicado deve ser calculado levando em consideração os recursos anuais do Fundo.

Assim, pode-se concluir que não houve aplicação do mínimo de 60% da receita total do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério municipal, nos exercícios financeiros de 2009 e 2010. Quanto ao exercício de 2011, os cálculos apresentados não refletem a totalidade dos recursos anuais do Fundo, portanto, insuficiente para se concluir pela não aplicação do percentual mínimo exigido com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Diante do exposto, verifico a responsabilidade do chefe do Executivo à época, Sr. Carlos Magno Ferreira, gestor responsável pelos atos de governo e planejamento das ações de aplicação de recursos, pela não aplicação do mínimo de 60% da receita do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais de magistério, nos exercícios financeiros de 2009 e 2010, descumprindo as disposições da Lei Federal nº 11.494, de 2007. Consequentemente, aplico ao Sr. Carlos Magno Ferreira multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro nas disposições contidas no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, sendo R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por exercício financeiro, em que ficou verificado o descumprimento das disposições da legislação de regência.

Constatou-se, ainda, a não observância das normas de contabilidade pública pelos responsáveis pela tesouraria e pela contabilidade, evidenciando conduta que contribuiu para as irregularidades apontadas.

3. Utilização indevida em 2011 de recursos financeiros oriundos de consignações no pagamento de despesas extraorçamentárias.

Para o pagamento parcial de despesas inscritas em Restos a Pagar de 2010 no montante de R\$74.712,61 (setenta e quatro mil setecentos e doze reais e sessenta e um centavos), a equipe de inspeção apontou que foram utilizados recursos financeiros provenientes de consignações (receitas extraorçamentárias) das folhas de pagamento, as quais não foram recolhidas à conta do FUNDEB, no valor de R\$41.618,90 (quarenta e um mil seiscentos e dezoito reais e noventa centavos) e de R\$13.094,50 (treze mil noventa e quatro reais e cinquenta centavos), totalizando R\$54.713,40 (cinquenta e quatro mil setecentos e treze reais e quarenta centavos), relativas a retenções de IR/ISS nas notas de serviço.

Apontou-se também que não havia disponibilidade financeira suficiente para acobertar os restos a pagar processados do Fundo dos exercícios de 2009 e 2010.

Os defendentes confirmam que as receitas de consignações de folha de pagamento são recolhidas à conta bancária em que foi paga a despesa que originou a receita. Porém, como o

saque para o pagamento da despesa que origina a receita de consignação se dá pelo valor líquido, há o registro de uma sobra na conta do FUNDEB, se comparadas às entradas de receita com a efetiva saída de numerário e o saldo ao final do exercício. Assim, para que haja equilíbrio entre receita e despesa do FUNDEB faz-se necessária a retirada da conta dos valores das consignações retidas em pagamentos de despesas efetuadas com o saque pelo líquido, o que foi feito pela Prefeitura de Agua Boa.

Afirmam que foram pagas despesas de restos a pagar de 2010 indevidamente com os recursos do FUNDEB. Estes foram deduzidos do valor das consignações, as quais a Prefeitura tinha o direito de retirar da conta bancária.

Verifica-se que a Prefeitura Municipal não deduziu, da conta corrente do Fundo, receitas relativas ao Imposto de Renda e ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza de seus pagamentos a terceiros e também as decorrentes de consignações de folhas de pagamento, visando, com isso, aumentar a receita do Fundo para cobrir pagamentos como despesas extraorçamentárias, como Restos a Pagar de 2010.

Ressalta-se que as receitas extraorçamentárias consistem em cauções, fianças, depósitos para garantia de instância, consignações em folha de pagamento a favor de terceiros, retenções na fonte, salários não reclamados, operações de crédito em curto prazo, etc. Essas receitas se referem a todos os ingressos de terceiros que não integram o orçamento e que constituirão obrigações exigíveis no futuro, deixando a Prefeitura Municipal apenas como mero depositário.

Tal procedimento confirma falhas nos controles internos e no acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo.

Assim, verifico a responsabilidade do chefe do Executivo à época, pois o resultado obtido na aplicação dos recursos financeiros do Fundo deve atender às normas aplicáveis à espécie, bem como dos responsáveis pela tesouraria e pela contabilidade, que têm o dever de cumprir as normas contábeis na administração pública em relação aos recursos financeiros do Fundo, até mesmo quanto à observância dos índices de aplicação dos recursos. Dessa forma, aplico multa individual de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito de Água Boa à época, Sra. Adriane Barbosa Amorim, Secretária Municipal de Administração e Finanças, e ao Sr. José Miguel de Souza Vieira Filho, responsável pela Contabilidade, com fulcro nas disposições do inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

4. Falta de atuação do órgão de controle interno.

A equipe de inspeção constatou a falta de atuação/omissão do órgão central de controle interno no acompanhamento e na avaliação dos controles existentes, pois não eram elaborados os relatórios mensais, situação que evidencia a falta de acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

Verificou-se, também, que a Prefeitura não dispunha de manual de rotinas e de procedimentos, bem como de procedimentos de controles internos dos gastos com combustíveis e com a manutenção dos veículos oficiais que atendem à área da educação, mediante a elaboração de mapas unitários de quilometragem, consumo de combustíveis e gastos com a reposição de peças e consertos automotivos, controle esse sujeito a fechamento periódico (semanal, quinzenal, mensal). Tal situação foi confirmada em entrevista realizada em 25/11/2011 com o responsável pelo setor de Transportes da Prefeitura, Sr. Claudiomar Lopes Santana.

Alegam os defendentes que, depois da realização da auditoria e em atendimento às orientações dos técnicos do Tribunal de Contas, bem como com a implantação do SICOM, os controles internos no âmbito da Prefeitura foram remodelados e, ao final do mandato em 31/12/2012, estavam em pleno funcionamento, obedecendo às normas aplicadas à matéria.

De acordo com informação prestada pela equipe de inspeção, a Prefeitura Municipal de Água Boa, até a data da inspeção, não havia instituído manual de normas e procedimentos para os diversos setores, especialmente Transportes e Almojarifado, e que não havia procedimentos de controles internos relativos a gastos com combustíveis e com a manutenção dos veículos oficiais que atendem à educação. Tal assertiva foi corroborada por “Declaração” dos responsáveis pela Contabilidade e pela área de Transportes.

Assim, constatou-se a ausência de implantação efetiva e material do controle interno, que deve atender aos ditames do art. 74 da Constituição da República de 1988 e seus incisos. Em razão de todas as irregularidades verificadas, aplico multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito de Água Boa à época, e de igual valor ao Sr. Jesus Sidrach Vieira, responsável pelo Controle Interno nos exercícios financeiros de 2009 a 2012, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

5. Falta de lei específica de criação e de atuação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo.

O Município de Água Boa não editou a lei municipal constituindo o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, conforme declarado formalmente pelo Sr. José Miguel de Souza Vieira Filho, responsável pela Contabilidade. Os membros do Conselho do Fundo vêm sendo designados mediante a edição de decretos municipais, baixados pelo chefe do Poder Executivo municipal.

Constatou-se a falta de atuação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo, conforme se depreende das cópias das atas de suas reuniões.

Alegam os defendentes que, para a nomeação dos membros que compõem o Conselho Municipal do FUNDEB no Município de Água Boa, foram seguidas as regras da Lei Federal nº 11.494, de 2007, e que, à época, achou-se desnecessária a edição de lei municipal, uma vez que a regra federal já estava sendo cumprida.

A falta de edição da lei municipal, constituindo o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, além de configurar inobservância ao disposto no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494, de 2007, evidencia falha no procedimento de controle (social) relativo ao acompanhamento da execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial a cargo do citado Conselho Municipal, cuja implantação é de responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal.

Em razão dessa irregularidade, aplico multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito de Água Boa à época, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

6. Pagamento de abonos a servidores do Magistério Municipal em desacordo com as regras de aplicações dos recursos do FUNDEB.

Constatou-se na execução orçamentária e financeira do Fundo, relativa aos exercícios de 2009 e 2010, que o Município de Água Boa realizou pagamentos de abonos pecuniários aos

servidores do magistério municipal, nos valores totais de R\$125.830,00 (cento vinte e cinco mil oitocentos e trinta reais), em 2009, e de R\$177.000,00 (cento e dezessete mil reais) em 2010.

Os pagamentos de abonos em 2009 foram realizados nos meses de julho e dezembro, ou seja, não houve pagamento uniforme na remuneração dos servidores do magistério. Em 2010, tais pagamentos foram realizados nos meses de maio, julho e setembro.

Ressalta-se que, mesmo com pagamento de abonos aos servidores do magistério municipal, foram apurados gastos com a remuneração dos profissionais do magistério abaixo do mínimo de 60%, ou seja, em 2009, foram realizadas despesas correspondentes a 51,07% da receita total do Fundo e, em 2010, os gastos a esse título equivaleram a 56,58%.

A defesa alega que, ao autorizar os pagamentos de abonos, teve que optar em cumprir a aplicação do mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB com o pagamento da remuneração do pessoal do magistério, conforme determinado em lei, mesmo com a orientação da Controladoria Geral da União de que o pagamento de abono aos profissionais do magistério não deve ser prática habitual.

Analisando a documentação que instrui os autos, verifico que os abonos foram concedidos com base nos arts. 53 e 54 da Lei Complementar Municipal nº 3, de 1999 (fl. 888), e no art. 47 da Lei Municipal nº 785, de 2010 (fl. 898), portanto, o pagamento de tais benefícios foi devidamente autorizado por lei municipal.

Embora o pagamento de abonos pecuniários aos servidores do magistério municipal, nos exercícios de 2009 e 2010, esteja amparado em legislação municipal, é evidente a má gestão financeira do Fundo em 2009 e 2010, em razão da falta de alocação do mínimo de 60% da receita total do Fundo com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, o que foi examinado no item 2.

7. Irregularidades verificadas nos processos licitatórios relacionadas com o FUNDEB - Pregão Presencial para Registro de Preços n. 029/2010 e 001/2011.

De acordo com as análises dos processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial para Registro de Preço nº. 029/2010 e Pregão Presencial para Registro de Preço nº. 001/2011, destinados, respectivamente, à aquisição de combustíveis para os veículos da Prefeitura e à locação de veículos com motorista, pessoa física ou jurídica para prestação de serviços de transporte escolar, para o atendimento dos alunos residentes e domiciliados na zona rural do município de Água Boa, constataram-se as seguintes ocorrências:

a) ausência de estudos técnicos da necessidade da contratação e elaboração da planilha de custos.

Alegaram os defendentes que, para a determinação do valor de referência para as respectivas contratações, foi utilizado o preço praticado nas bombas de combustível e o valor pago aos transportadores contratados em exercícios anteriores. Com essa metodologia, foi entendido, à época, que tais dados seriam suficientes para a definição do valor de referência, que serviria de base para a análise da exequibilidade das propostas apresentadas pelos licitantes participantes dos respectivos processos.

A meu ver, o orçamento daquilo que se está licitando é ato imprescindível para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis.

A Administração deveria ter elaborado pesquisa aprofundada perante os fornecedores e prestadores de serviços que atuam no mercado, de forma a possibilitar o apontamento da média dos valores usualmente praticados para cada objeto a ser licitado. Esses valores constituem a estimativa de preço que servirá como base para a análise da exequibilidade das propostas, integrando o processo administrativo.

b) adoção de cláusula restritiva à participação de outros licitantes no Pregão Presencial para Registro de Preço nº. 001/2011 – item 9.2.3 do Edital;

Alegaram os defendentes que a exigência contida no item 9.2.3, relativa à comprovação de não existência de multa de trânsito, constante no edital do Pregão Presencial nº 001/2011, não teve a intenção de restringir a participação de qualquer licitante no processo, mas sim o cuidado para que a Prefeitura não tivesse o serviço paralisado pela possível apreensão de veículo irregular, por ocasião da prestação dos serviços.

Entendo que a Administração Pública deve estabelecer o mínimo de exigências para possibilitar segurança jurídica, técnica e econômica com o licitante que se pretende contratar, em respeito às regras no procedimento licitatório, que devem ser apresentadas de forma clara e objetiva no ato convocatório.

Todavia, toda e qualquer exigência excessiva constante no edital deve ser devidamente justificada pela Administração Pública em consonância com o objeto contratado, ou seja, a discricionariedade existente no procedimento licitatório seria mitigada com a existência, *in casu*, da justificativa para a exigência de total inexistência de multa de trânsito. Não seria razoável que mera infração de trânsito de natureza leve inabilitasse um licitante interessado em participar no certame, pois, de acordo com os ditames do item 9.2.3 do edital 001/2011, acarretaria justamente tal inabilitação e, possivelmente, o afastamento de outros licitantes que pudessem prestar os serviços de forma satisfatória. Para corroborar, o artigo 138 da Lei Federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB) assevera que o condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer alguns requisitos, entre eles, destaca-se o do inciso IV, ou seja, “não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses”.

Outrossim, mesmo em caso de infração de trânsito contra quaisquer dos veículos de licitantes interessados, poder-se-ia existir efeitos suspensivos administrativos e/ou liminares (ou antecipação de tutela e/ou cautelar) judiciais que possibilitariam a participação nos certames licitatórios.

c) Exigência de Certidão Negativa ou de quitação de débito no Pregão Presencial para Registro de Preço nº 001/2011 – itens 9.3.2, 9.3.4, 9.3.5 e 9.3.6 do Edital – e no Pregão Presencial para Registro de Preço nº. 029/2010 – itens 1.5.2, 1.5.4, 1.5.5 e 1.5.6 do Edital.

Alegam os defendentes que o apontamento feito pelos técnicos do Tribunal de Contas sobre a exigência nos editais de apresentação “exclusiva” de certidão de quitação e/ou certidão negativa não procede, pois todos os participantes em licitações sabem que as certidões positivas com efeito de negativa são perfeitamente aceitas, no momento da comprovação de regularidade fiscal. Alegam também que ocorreu apenas divergência de entendimentos na redação da cláusula da exigência de tais documentos.

A certidão negativa ou de quitação de débito certifica que o interessado não possui qualquer débito perante a seguridade social e nas demais entidades fazendárias. É de ressaltar que,

ainda que possua débito fiscal, o interessado pode estar regular perante o Fisco. A certidão positiva com efeitos de negativa, que é aquela em que consta a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa, tem os mesmos efeitos da certidão negativa de débito.

De fato, os incisos III e IV do art. 29 da Lei Federal nº. 8666, de 1993, alude à “regularidade”, que abrange a existência de débito consentido e sob o controle do credor. E não à “quitação”, que é a ausência de débito.

Portanto, a exigência editalícia para apresentação exclusivamente de certidão de quitação e/ou certidão negativa não atende ao disposto no artigo 29 da Lei Federal nº 8.666, de 1993. Contudo, não ficou evidenciado nos autos que tal exigência trouxe prejuízo ao certame. O termo para inserir no edital seria “certidão de regularidade” para possibilitar ampla participação dos licitantes interessados, que deverá ser observado nos próximos certames.

d) ausência de estudo técnico para subsidiar pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, no Pregão Presencial para Registro de Preço nº 029/2010.

Nos autos do Pregão Presencial para Registro de Preço nº 029/2010, especialmente às fls. 80/87, o Posto Tráfego Ltda., contratado pela Prefeitura Municipal, juntou, apenas, reportagens de jornal sem qualquer valor técnico que pudessem justificar o reajustamento do preço dos combustíveis inicialmente pactuados na proposta apresentada no referido certame licitatório.

Alegam que o aumento na bomba do Posto de Combustível e publicação sobre o mesmo serviria de base para autorizar o reajuste pleiteado pelo contratado, desde que o novo preço estivesse compatível com o praticado no mercado.

É necessária a formalização de termo aditivo com prévio estudo-técnico para justificar e motivar o pagamento oriundo de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro feito pelo contratado.

Vê-se, portanto, que a irregularidade detectada se refere à fase da execução do contrato.

e) Inobservância a dispositivos da Lei Federal nº 9.503, de 1997, na formalização do Pregão Presencial para Registro de Preço 001/2011, destinado à locação de veículos com motorista, pessoa física ou jurídica para prestação de serviços de transporte escolar.

Alegaram os defêndentes que nos municípios de pequeno porte, principalmente naqueles localizados em regiões de maior pobreza, como no caso de Água Boa, não existem prestadores de serviço de transporte de estudantes com veículos devidamente adequados nos termos da Lei Federal nº 9.503, de 1997.

Alegaram, também, com o intuito de não prejudicar o funcionamento das escolas no município, e ainda dar condições aos estudantes de frequentar as aulas, que não foram exigidas dos transportadores as regras constantes da Lei nº 9.503, de 1997.

Os artigos 136, 137, 138 e 139 do CTB especificam regras e requisitos gerais para o transporte escolar.

Esclareça-se que todo veículo que transporta alunos deve ter autorização especial, dada pela Divisão de Fiscalização de Veículos e Condutores do DETRAN ou pela Circunscrição

Regional de Trânsito (Ciretran). A autorização deverá estar afixada na parte interna do veículo, em local visível.

Compete aos municípios a fiscalização das regras de transporte escolar estabelecidas pelo CONTRAN e pelos DETRAN.

Além das vistorias normais no DETRAN, o veículo que transporta alunos precisa passar por duas vistorias especiais (uma em janeiro e outra em julho), para verificação específica dos itens de segurança para transporte escolar.

Assim sendo, a não exigência da observância das normas de trânsito nas contratações expostas podem acarretar a precariedade no transporte de alunos da municipalidade.

Em razão das irregularidades verificadas nos procedimentos licitatórios examinados, conforme consta das alíneas “a”, “b”, “d” e “e” deste item 7, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, aplico multa de R\$6.000,00 (seis mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito de Água Boa à época, sendo R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), por licitação homologada, e R\$1.000,00 (mil reais) pela irregularidade apontada na alínea “d”; de R\$3.000,00 (três mil reais) à Sra. Karina Almeida Teixeira, presidente da Comissão de Licitação e subscritora do edital do Pregão Presencial nº 001/2011, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por irregularidade, conforme apontado nas alíneas “a”, “b” e “e”; e de R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Olintho Lopes Pinto Filho, presidente da Comissão de Licitação, pregoeiro e subscritor do edital do Pregão Presencial nº 029/2010, pela irregularidade apontada na letra “a”.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando que as justificativas apresentadas não afastaram as irregularidades apontadas por ocasião da inspeção realizada na Prefeitura do Município de Água Boa, e que a conduta do responsável contribuiu significativamente para o resultado ilícito verificado, voto, com fulcro no inciso I do art. 83, c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008:

a) quanto à ausência de documentação acerca da aplicação dos recursos do FUNDEB, no exercício financeiro de 2008, pela aplicação de multa pessoal de R\$15.000,00 (quinze mil reais) ao Sr. Elimárcius Lacerda Costa, prefeito municipal de Água Boa em 2008, e de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Sebastião Tomaz, responsável pelo Controle Interno em 2008, em face da inobservância dos dispositivos legais e de normativos desta Corte indicados na fundamentação, como também pela imputação, ao Sr. Elimárcius Lacerda Costa, da responsabilidade pela ausência de comprovação da regular utilização dos recursos do FUNDEB, no exercício financeiro de 2008, e, conseqüentemente, da obrigação de ressarcir ao erário municipal o montante de R\$1.568.666,07 (um milhão quinhentos e sessenta e oito mil seiscentos e sessenta e seis reais e sete centavos), devidamente corrigido;

b) quanto à falta de efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do FUNDEB, exercícios de 2009, 2010 e 2011, pela aplicação de multa pessoal e individual de R\$2.000,00 (dois mil reais) à Sra. Adriane Barbosa Amorim, secretária municipal de Administração e Finanças, e ao Sr. José Miguel de Souza Vieira Filho, responsável pela Contabilidade;

c) quanto à falta de aplicação do mínimo de 60% da receita do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, nos exercícios financeiros de 2009 e 2010, pela aplicação de multa pessoal de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito municipal à época, sendo R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), por exercício financeiro;

d) quanto à utilização indevida, em 2011, dos recursos financeiros oriundos de consignações no pagamento de despesas extraorçamentárias, pela aplicação de multa pessoal e individual de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito municipal à época, à Sra. Adriane Barbosa Amorim, secretária municipal de Administração e Finanças, e ao Sr. José Miguel de Souza Vieira Filho, responsável pela Contabilidade;

e) quanto à falta de atuação do órgão de controle interno, pela aplicação de multa pessoal e individual de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito municipal à época, e ao Sr. Jesus Sidrach Vieira, responsável pelo Controle Interno, nos exercícios financeiros de 2009 a 2012;

f) quanto à falta de lei específica de criação e de atuação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, pela aplicação de multa pessoal de R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito municipal à época;

g) quanto às irregularidades apontadas nos procedimentos licitatórios referentes aos Pregões Presenciais para Registros de Preços nº 029/2010 e 001/2011, pela aplicação de multa aos agentes e nos valores abaixo indicados, e por recomendação ao atual gestor, para que, nos futuros instrumentos convocatórios, passe a exigir “certidão de regularidade”, em vez de certidão de “quitação e/ou certidão negativa”, objetivando atender ao disposto no art. 29 da Lei nº 8.666, de 1993:

. ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito de Água Boa à época, responsável pela homologação dos certames, além de ser o ordenador das despesas oriundas dos referidos processos licitatórios, multa pessoal de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), sendo R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por licitação homologada e de R\$1.000,00 (mil reais) pela irregularidade apontada na alínea “d” do item 7;

. à Sra. Karina Almeida Teixeira, presidente da Comissão de Licitação e subscritora do edital do Pregão Presencial nº 001/2011, multa pessoal de R\$ 3.000,00 (três mil reais), sendo R\$1.000,00 (mil reais) pela irregularidade apontada na alínea “a”, referente à fase interna do certame, e R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por irregularidade, conforme apontado nas alíneas “b” e “e” do item 7, relativas ao instrumento convocatório, e

. ao Sr. Olintho Lopes Pinto Filho, residente da Comissão de Licitação, pregoeiro e subscritor do edital do Pregão Presencial nº 029/2010, multa pessoal de R\$1.000,00 (mil reais), em face da irregularidade apontada na alínea “a” do item 7, relativa à fase interna do certame.

Transitada em julgado a decisão, cumpram-se as disposições do art. 364 do Regimento Interno, Resolução TC nº 12, de 2008, e encaminhem-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para adoção das medidas que entender cabíveis à espécie, no âmbito de sua esfera de atuação constitucional e legal.

Intime-se, também, o representante.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, em conformidade com a ata de julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, preliminarmente, em considerar que os documentos carreados pelo Sr. Sebastião Tomaz não são capazes de afastar sua legitimidade passiva no feito. No mérito, tendo em vista que as justificativas apresentadas não afastaram as irregularidades apontadas por ocasião da inspeção realizada na Prefeitura do Município de Água Boa e que a conduta do responsável contribuiu significativamente para o resultado ilícito verificado, com fulcro no inciso I do art. 83, c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar n. 102, de 2008, decidem: **a)** quanto à ausência de documentação acerca da aplicação dos recursos do FUNDEB, no exercício financeiro de 2008, pela aplicação de multa pessoal de R\$15.000,00 (quinze mil reais) ao Sr. Elimárcius Lacerda Costa, prefeito municipal de Água Boa em 2008, e de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Sebastião Tomaz, responsável pelo Controle Interno em 2008, em face da inobservância dos dispositivos legais e de normativos desta Corte indicados na fundamentação, como também pela imputação, ao Sr. Elimárcius Lacerda Costa, da responsabilidade pela ausência de comprovação da regular utilização dos recursos do FUNDEB, no exercício financeiro de 2008, e, conseqüentemente, da obrigação de ressarcir ao erário municipal o montante de R\$1.568.666,07 (um milhão quinhentos e sessenta e oito mil seiscentos e sessenta e seis reais e sete centavos), devidamente corrigido; **b)** quanto à falta de efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do FUNDEB, exercícios de 2009, 2010 e 2011, pela aplicação de multa pessoal e individual de R\$2.000,00 (dois mil reais) à Sra. Adriane Barbosa Amorim, secretária municipal de Administração e Finanças, e ao Sr. José Miguel de Souza Vieira Filho, responsável pela Contabilidade; **c)** quanto à falta de aplicação do mínimo de 60% da receita do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, nos exercícios financeiros de 2009 e 2010, pela aplicação de multa pessoal de R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito municipal à época, sendo R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), por exercício financeiro; **d)** quanto à utilização indevida, em 2011, dos recursos financeiros oriundos de consignações no pagamento de despesas extraordinárias, pela aplicação de multa pessoal e individual de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito municipal à época, à Sra. Adriane Barbosa Amorim, secretária municipal de Administração e Finanças, e ao Sr. José Miguel de Souza Vieira Filho, responsável pela Contabilidade; **e)** quanto à falta de atuação do órgão de controle interno, pela aplicação de multa pessoal e individual de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito municipal à época, e ao Sr. Jesus Sidrach Vieira, responsável pelo Controle Interno nos exercícios financeiros de 2009 a 2012; **f)** quanto à falta de lei específica de criação e de atuação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, pela aplicação de multa pessoal de R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito municipal à época; **g)** quanto às irregularidades apontadas nos procedimentos licitatórios referentes aos Pregões Presenciais para Registros de Preços n. 029/2010 e 001/2011, pela aplicação de multa aos agentes e nos valores abaixo indicados, e pela recomendação ao atual gestor para que, nos futuros instrumentos convocatórios, passe a exigir “certidão de regularidade”, em vez de certidão de “quitação e/ou certidão negativa”, objetivando atender ao disposto no art. 29 da Lei n. 8.666, de 1993: **g.1)** ao Sr. Carlos Magno Ferreira, prefeito de Água Boa à época, responsável pela homologação dos certames, além de

ser o ordenador das despesas oriundas dos referidos processos licitatórios, multa pessoal de R\$6.000,00 (seis mil reais), sendo R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por licitação homologada e de R\$1.000,00 (mil reais) pela irregularidade apontada na alínea “d” do item 7; **g.2)** à Sra. Karina Almeida Teixeira, presidente da Comissão de Licitação e subscritora do edital do Pregão Presencial n. 001/2011, multa pessoal de R\$3.000,00 (três mil reais), sendo R\$1.000,00 (mil reais) pela irregularidade apontada na alínea “a”, referente à fase interna do certame, e R\$2.000,00 (dois mil reais) por irregularidade, conforme apontado nas alíneas “b” e “e” do item 7, relativas ao instrumento convocatório, e **g.3)** ao Sr. Olintho Lopes Pinto Filho, presidente da Comissão de Licitação, pregoeiro e subscritor do edital do Pregão Presencial n. 029/2010, multa pessoal de R\$1.000,00 (mil reais), em face da irregularidade apontada na alínea “a” do item 7, relativa à fase interna do certame. Transitada em julgado a decisão, cumpram-se as disposições do art. 364 do Regimento Interno, Resolução TC n. 12, de 2008, e encaminhem-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para adoção das medidas que entender cabíveis à espécie, no âmbito de sua esfera de atuação constitucional e legal. Intime-se, também, o representante.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em substituição Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente, em exercício, José Alves Viana.

Presente à Sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de outubro de 2015.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente em exercício

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado eletronicamente)

RAC

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão