DELIBERAÇÃO AC00 - 2274/2019

PROCESSO TC/MS	:	TC/24959/2017
PROTOCOLO	:	1870520
TIPO DE PROCESSO	:	AUDITORIA
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE ÁGUA CLARA
JURISDICIONADOS	:	SILAS JOSE DA SILVA e EDVALDO ALVES DE QUEIROZ
RELATOR	:	CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: AUDITORIA – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO – FUNDEB – PLANO DE SAÚDE DE SERVIDORES – PAGAMENTO COM RECURSOS DO FUNDO – INFORMAÇÕES PARA O SICOM – AUSÊNCIA E REMESSA INTEMPESTIVA – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTAS – DETERMINAÇÃO – SUSPENSÃO DOS PAGAMENTOS.

No mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB de qualquer ente devem ser destinados exclusivamente ao pagamento de professores em efetivo exercício, podendo o restante ser aplicado em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para educação básica pública. É expressa a vedação legal da utilização dos recursos em situações não relacionadas à manutenção e desenvolvimento da educação básica e na realização de despesa de custeio de plano de saúde.

Todo o recurso gerado para o FUNDEB deve ser aplicado exclusivamente na educação básica; sendo assim, a utilização de verba do FUNDEB para pagamento de plano de saúde dos servidores caracteriza desvio de finalidade, que deve ser suspenso pela atual gestão, sob pena de responsabilidade.

Os atos praticados em desconformidade com as normas legais e regulamentares são declarados irregulares e impõem aplicação de multa ao gestor.

A ausência ou remessa intempestiva de documentos ao Tribunal constitui infração, e sujeita o responsável à multa.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 18 de setembro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos apurados nos itens “5.1” e “5.2” do **Relatório de Auditoria n. 42/2017**, realizada no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - **FUNDEB de Água Clara**, período de **janeiro a dezembro de 2016**, no que diz respeito, respectivamente, ao pagamento de plano de saúde dos servidores da educação, no montante de R$ 249.131,98, com recursos do FUNDEB; e à remessa intempestiva e ausência de remessa de informações para o SICOM – Sistema de Contas Municipais; pela aplicação de **multa** de **250 (duzentas e cinquenta) UFERMS** ao **Sr. Silas José da**

Silva, Prefeito Municipal à época, assim distribuída: a) 200 (duzentas) UFERMS pela irregularidade descrita no item “5.1” e; b) 50 (cinquenta) UFERMS pela irregularidade descrita no item “5.2” do referido relatório e; pela concessão do **prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento multa ao FUNTC; em **determinar** ao atual Prefeito Municipal, **Sr. Edvaldo Alves de Queiroz**, para que **suspenda imediatamente** quaisquer pagamentos, caso a prática de arcar com as despesas do plano de saúde dos servidores da educação com recursos do FUNDEB tenha permanecido, **informando** ao Tribunal de Contas no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de responsabilidade.

Campo Grande, 18 de setembro de 2019.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Tratam os autos do Relatório de Auditoria n. 42/2017, realizada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB de Água Clara, relativa ao período de janeiro a dezembro de 2016, sob a responsabilidade do Sr. Silas José da Silva, ex-Prefeito Municipal.

A equipe técnica no relatório de Auditoria (f. 4/45) destacou as seguintes irregularidades:

> "• Realização de despesas com a CASSEMS para pagamento de plano de assistência médica dos servidores (item 5.1).
>
> • Falta de remessa/remessa intempestiva de informações para o SICOM - Sistema de Controle de Contas Municipais (item 5.2)."

Diante dos achados pontuados acima, foram notificados o atual Prefeito, Sr. Edvaldo Alves de Queiroz (f. 52) que apresentou resposta às f. 70; a ex-Secretária de Educação, Sra. Gerolina da Silva Alves (f. 54) que apresentou resposta às f. 81; a ex-Secretária de Educação, Sra. Maria Emilia Barian (f. 56) que apresentou resposta às f. 60; e o ex-Prefeito Municipal, Sr. Silas José da Silva (f. 58), que apesar de ter tido seu prazo prorrogado, não se manifestou.

A 3ª ICE, na Análise ANA n. 21441/2018 (f. 93/95), após verificar os documentos apresentados, concluiu:

> "Isto posto, entendemos que persistem as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 42/2017:
>
> • Realização de despesas com a CASSEMS para pagamento de planos de assistência médica dos servidores no montante de R$ 249.131,98 (item 5.1 do Relatório de Auditoria);
>
> • Falta de remessa de informações para o SICOM – Sistema de Controle de Contas Municipais (item 5.2 do Relatório de Auditoria)."

Por sua vez, o Ministério Público de Contas emitiu seu parecer às f. 96/101, nos seguintes termos:

> "1-APLICAR multa ao Senhor Silas José da Silva, CPF nº 044.977.578-03, Prefeito Municipal à época dos fatos, nos moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o artigo 44 inciso I, artigo 45 incisos I e II, e artigo 46, todos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 170 incisos I e II, e § 1º, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, devido à infringência ao artigo 95, Parágrafo Único, inciso II, da Resolução Normativa nº 76/2013; artigo 71, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996; artigo 31, inciso II, da Resolução TCE/MS nº 054/2016.
>
> 2-IMPUGNAR: a) O valor de R$ 249.131,98 (duzentos e quarenta e nove mil,

cento e trinta e um reais e noventa e oito centavos), nos termos do artigo 61, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, dispendido ao arrepio da lei, que deve ser devolvido ao erário municipal devidamente corrigido e comprovado no presente libelo no prazo de 30 (trinta) dias, responsabilizando o Senhor Silas José da Silva, CPF nº 044.977.578-03, Prefeito Municipal à época dos fatos, pelo pagamento de plano de saúde com recursos do FUNDEB.

3-DETERMINAR ao atual Gestor, sob pena das sanções legais pertinentes, que serão monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar nº 160/2012, abaixo transcritas:

a) Que o Jurisdicionado suspenda imediatamente a realização de despesas com programas suplementares de assistência médico-odontológica com recursos do FUNDEB, sob pena de impugnação total de valores, ação que deve ser monitorada nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

b) Que o Jurisdicionado encaminhe a essa Corte de Contas, no prazo regimental, a remessa dos arquivos contábeis relacionados ao SICOM (setembro a dezembro), identificados no item 5.2 do Relatório de Auditoria, cuja averiguação também se dará através de inspeção in loco, sob pena das sanções regimentais e legais pertinentes.

4-OFICIAR à Prefeitura Municipal de Água Clara, com cópia dos presentes autos, os fatos apurados por este Tribunal de Contas, para que o atual Prefeito tome providências cabíveis e necessárias quanto à suspensão imediata da realização de despesas com programas suplementares de assistência médico-odontológica com recursos do FUNDEB, sob pena de impugnação total de valores, bem como encaminhe a essa Corte de Contas, no prazo regimental, a remessa dos arquivos contábeis relacionados ao SICOM (setembro a dezembro), identificados no item 5.2 do Relatório de Auditoria, sob pena das sanções regimentais e legais pertinentes, ações que devem ser monitoradas nas próximas auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30 da Lei nº 160/2012.

5-RECOMENDAR ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública para não incorrer nos mesmos equívocos.

6-COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

No que diz respeito ao pagamento de plano de saúde dos servidores da educação, no montante de R$ 249.131,98 (duzentos e quarenta e nove mil, cento e trinta e um reais e noventa e oito centavos), com recursos do FUNDEB, a irregularidade é facilmente constatada.

Conforme dispõe o art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República de 1988, no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB de qualquer ente deve ser destinado exclusivamente ao pagamento de professores em efetivo exercício.

O art. 21 da Lei do FUNDEB (Lei n. 11.494/07) dispõe que o restante dos recursos do Fundo pode ser aplicado em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para educação básica pública, assim entendidos como aqueles previstos no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96), abaixo transcrito:

> "Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
>
> I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
>
> II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
>
> III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
>
> IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
>
> V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
>
> VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
>
> VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
>
> VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar."

Por outro lado, o art. 23 da Lei n. 11.494/07 veda expressamente a utilização de recursos para situações não relacionadas à manutenção e desenvolvimento da educação básica, assim compreendidos aqueles elencados no art. 71 da Lei n. 9394/96.

> "Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
>
> I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
>
> II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
>
> III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
>
> **IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;**

> V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
>
> VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino." (grifo nosso)

Assim, com fundamento no art. 23, da Lei n. 11.494/07, c/c art. 71, IV, da Lei n. 9394/96, se verifica, com clareza, vedação legal à utilização das verbas do FUNDEB para pagamento de assistência médico-odontológica.

Ressaltamos que o Ministério da Educação, através da Secretaria de Educação, Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento de Educação Básica, expediu cartilha acerca do FUNDEB, excluindo explicitamente a despesa com o custeio de plano de saúde, *in verbis*:

> "Não deve compor a remuneração, para fins de cumprimento da aplicação mínima de 60% do FUNDEB, as despesas realizadas a título de:
>
> - auxílio-transporte ou apoio equivalente, destinado a assegurar o deslocamento do profissional de ida e volta para o trabalho;
>
> - auxílio-alimentação ou apoio equivalente; - apoio financeiro para aquisição de vestuário utilizado no trabalho ou benefício equivalente;
>
> **- assistência social, médica, psicológica, farmacêutica, odontológica oferecida diretamente pelo empregador ou mediante contratação de serviços oferecidos por entidades especializadas, sob a forma de planos de saúde ou assemelhados, em suas variadas modalidades e formas de pagamento e cobertura;**
>
> **- previdência complementar;**
>
> - PIS/Pasep; - Serviços de terceiros, ainda que contratados para substituição de profissionais do magistério." (grifo nosso)

O administrador não pode fazer o que bem entender, está sujeito ao princípio da legalidade, ou seja, ele só pode agir segundo a lei, dentro do que ela expressamente autorizar e no silêncio desta está proibido de agir.

O mestre Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 30ª Ed. Malheiros, ensina:

> "A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."

Na mesma linha José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo, assim se pronunciou:

> "O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado,

> consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita."

Desta forma, conclui-se que todo o recurso gerado para o FUNDEB deve ser aplicado exclusivamente na educação básica; sendo assim, a utilização de verba do FUNDEB para pagamento de plano de saúde dos servidores não está inserido no rol das despesas permitidas, caracterizando desvio de finalidade.

A outra irregularidade apontada trata-se da remessa intempestiva de informações para o SICOM – Sistema de Controle de Contas Municipais, ficando comprovado que os dados referentes aos meses de janeiro a agosto deram entrada no Tribunal de Contas fora do prazo determinado na Resolução n. 54/161 (vigente à época), bem como as informações referentes aos meses de agosto a dezembro não foram remetidas, sujeitando o jurisdicionado à sanção prevista no art. 44 da Lei Complementar n. 160/12.

Apesar de oportunizado ao Sr. Silas José da Silva para que apresentasse suas justificativas, o mesmo se quedou silente, evidenciando seu descaso com a gestão da coisa pública.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado no relatório de Auditoria da equipe técnica e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, VOTO:

I - Pela IRREGULARIDADE dos atos apurados nos itens "5.1" e "5.2" do Relatório de Auditoria n. 42/2017, realizada no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB de Água Clara, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2016, no que diz respeito, respectivamente, ao pagamento de plano de saúde dos servidores da educação, no montante de R$ 249.131,98, com recursos do FUNDEB; e à remessa intempestiva e ausência de remessa de informações para o SICOM – Sistema de Contas Municipais;

II - pela APLICAÇÃO DE MULTA no valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS ao Sr. Silas José da Silva, Prefeito Municipal de Água Clara à época; pelas irregularidades detectadas no Relatório de Auditoria n. 42/2017, com fulcro no artigo 44, inciso I da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o artigo 170, inciso I da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013, assim distribuída;

---

[1] Art. 31. A remessa dos arquivos contábeis relacionados ao SICOM, nos termos dos lelautes definidos via Comunicado, emitidos pela Diretoria Geral, deverá ser realizada por meio eletrônico no Portal do Jurisdicionado e-Contas obedecendo aos seguintes prazos:
I - até 31 de janeiro de cada exercício financeiro: a remessa das informações e dados relacionados aos Planos Plurianuais, às Leis de Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Gerais dos Municípios;
II - até 45 (quarenta e cinco) dias após o encerramento de cada mês: a remessa das demais informações e dados

a) 200 (duzentas) UFERMS pela irregularidade descrita no item “5.1”, e

b) 50 (cinquenta) UFERMS pela irregularidade descrita no item “5.2” do referido relatório;

III – pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da LC n. 160/12 c/c os incisos I e II do § 1º do art. 172 da RNTC/MS n. 076/13;

IV - DETERMINAR ao atual Prefeito Municipal de Água Clara, Sr. Edvaldo Alves de Queiroz, para que SUSPENDA imediatamente quaisquer pagamentos, caso a prática de arcar com as despesas do plano de saúde dos servidores da educação com recursos do FUNDEB tenha permanecido, informando ao Tribunal de Contas no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de responsabilidade;

V – pela CONCESSÃO do prazo de 60 (sessenta) dias para que o responsável recolha o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo, conforme o estabelecido no § 1º, incisos I e II do artigo 172 da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013;

VI – pela INTIMAÇÃO do resultado deste julgamento ao interessado, nos termos do artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 94 da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos apontados no relatório de auditoria, com aplicação de multa e determinação aos responsáveis.

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

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros: Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 18 de setembro de 2019.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

GAB.RC/SETAC.APT