DELIBERAÇÃO AC00 - 242/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/04993/2012/001
PROTOCOLO	**:** 1517479
TIPO DO PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
RECORRENTE	**:** MARIA ODETH CONSTANCIA LEITE DOS SANTOS
ADVOGADOS	**:** BRUNO OLIVEIRA PINHEIRO – OAB/MS 13.091
	: FELIPE MATOS – OAB/MS 12.492
	: RODRIGO SOUZA E SILVA – OAB/MS 15.100
	: THIAGO DE SOUZA PEREIRA – OAB/MS 16.944-B
RELATORA	**:** CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – INSPEÇÃO ORDINÁRIA – IRREGULARIDADE – MULTA – CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE – CONHECIMENTO – RAZÕES RECURSAIS – JUNTADA DE DOCUMENTOS – SUPERVENIÊNCIA DE ARGUMENTOS – INSUBSISTÊNCIA – PRECEDENTES – MOLDES REGIMENTAIS – PROVIMENTO PARCIAL – REDUÇÃO DE MULTA.

Dá-se provimento parcial ao recurso ordinário quando as razões recursais não afastam totalmente as impropriedades apontadas no julgamento do Relatório de Inspeção Ordinária, em razão da ausência de documentos obrigatórios e falta da segregação de função na Comissão de Levantamento Patrimonial, portanto não há falar em cancelamento da multa imposta, uma vez que a medida de sanção apresenta-se correta ao caso, entretanto, é possível cumprir orientação precedente, para o fim de reduzir a multa imposta ao recorrente.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 30 de março de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em conhecer o recurso e dar-lhe provimento parcial para o fim de reduzir a multa aplicada à recorrente, Sra. Senhora Maria Odeth Constância Leite dos Santos, para o valor equivalente ao de 50 (cinquenta) UFERMS, mantendo os demais termos da decisão recorrida.

Campo Grande, 30 de março de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO** – Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES -** Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º do RI/TCEMS (RN 76/2013)

RELATÓRIO

A Exma. Sra.. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Tratam os autos, nesta fase, de Recurso Ordinário, interposto pela Ex-Prefeita do Município de Caracol MS, Senhora Maria Odeth Constância Leite dos Santos (CPF n. 904.257.661-87), em face da Decisão Simples n. 01/0337/2013 (Processo 4993/2012, peça 12), prolatada no consenso uniforme da 10ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara do Tribunal de Contas, de 21 de maio de 2013, que deliberou:

> *I – Pela IRREGULARIDADE e ILEGALIDADE dos atos e fatos apurados durante a Inspeção Ordinária n.º 38/2012, por violação das disposições do artigo 37, da Constituição Federal; 94 usque 96 da Lei Nacional n.º 4.320/64; e demais aplicáveis da Lei Nacional n.º 11.494/07;*
> *II – Pela APLICAÇÃO DE MULTA, correspondente ao valor de 100 (cem) UFERMS a Ordenadora de Despesas à época, Sr.ª Maria Odeth Constância Leite dos Santos, brasileira, casada, inscrita no CPF n.º 904.257.661-87; por grave infração à norma legal, nos termos do art. 197, inciso II, da Resolução Normativa n.º 57/2006;*
> *III – Pela CONCESSÃO DO PRAZO de 60 (sessenta) dias para o recolhimento da multa ao FUNTC, conforme o art. 83 da Lei Complementar n.º 160/2012, devendo comprovar o pagamento nos autos em prazo idêntico, sob pena de cobrança executiva judicial;*
> *IV – Pela RECOMENDAÇÃO ao atual Responsável pelo Órgão para que adote as providências necessárias para o correto controle e contabilização dos bens móveis e imóveis do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Caracol;*
> *V – Pela COMUNICAÇÃO do resultado deste julgamento aos interessados, em atenção ao art. 50, II, da Lei Complementar n.º 160/2012 c/c art. 106, parágrafo 1.º, da Resolução Normativa TC/MS n.º 57/2006.*

O resultado negativo do Decisum cinge no vício apontado pela equipe técnica em Inspeção Ordinária realizada no FUNDEB de Caracol (RIO n. 38/2012) referente ao período de janeiro a dezembro de 2010, que constatou as seguintes irregularidades:

- *Ausência de análise de balanços e balancetes pelo Conselho;*
- *Segregação de funções na Comissão de Levantamento Patrimonial;*
- *Inexistência de termo de responsabilidade pela guarda dos bens móveis;*
- *Ausência de controle dos bens imóveis de acordo com os dados do Cartório;*
- *Existência de bens móveis sem plaqueta adquiridos pela APM;*
- *Esclarecimentos sobre as denúncias de irregularidades citadas em ata pelo Conselho.*

O Relatório-Voto condutor do julgamento postou:

> *A primeira inconsistência encontrada refere-se à inexistência de análise dos balanços e balancetes pelo Conselho, a respeito da qual justificou o Gestor do Fundo estarem sendo encaminhados os pareceres sobre as contas do exercício de 2011, o mesmo valendo para o ato de nomeação dos membros do Conselho. Não há, entretanto, meios de se acatar o esclarecimento prestado, única e simplesmente, porque deixou o Ordenador de Despesas de juntar aos autos os pareceres mencionados.*
> *Quanto à confusão de funções observada na Comissão de Levantamento, composta pelo mesmo servidor responsável pela guarda dos bens materiais do Fundo, importa dizer que tal prática viola o princípio da segregação de funções, que é derivado do princípio da moralidade insculpido no artigo 37, da Constituição Federal. E, a despeito da inexistência de lei que regulamente de forma específica o referido primado, é certo que deve haver independência para as funções de execução operacional, custódia física e contabilização dos bens e valores dos órgãos da administração pública. Não constitui boa prática administrativa atribuir a um mesmo servidor a inteira responsabilidade de todas as fases inerentes a uma operação. Cada uma dessas fases deve, preferencialmente, ser executada por funcionários e setores independentes entre si, de modo que seja mantida a segregação entre a função de emitir documentos e a de registrar suas conformidades.*
> *Do mesmo modo quanto à inexistência de termo de responsabilidade pela guarda dos bens móveis do Fundo, ainda que tenha havido a justificativa de que esta informação teria sido providenciada, a Autoridade Responsável não procedeu à sua juntada aos autos, razão pela qual não será possível considerar esta irregularidade como sanada.*
> *A falta de controle e registro contábil dos bens móveis, que não possuem, sequer, identificação, também caracteriza irregularidade praticada pelo Gestor do Fundo, por violação às disposições dos artigos 94/96[1] da Lei n.º 4.320/64; ademais porque deveria tê-lo feito até mesmo para que no futuro esses bens possam ser doados e incorporados ao patrimônio do Município de Caracol. Ou como forma de se evitar o malbaratamento e desvio, facilitada pela inexistência de controle sobre suas existências.*
> *Por fim, são igualmente improcedentes as justificativas prestadas quanto às denúncias de irregularidades citadas em ata pelo Conselho, na medida em que o Gestor não obteve êxito em comprovar a adoção das providências a que se referiu.*
> *Em razão das irregularidades apuradas, a conduta da Autoridade Responsável não escapará à imposição de multa em razão de atos praticados com grave*

[1] Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.
Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.
Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

violação à norma legal, prevista no art. 197, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, que a estabelece em valor correspondente a até 1.800 (mil e oitocentas) UFERMS. Então, utilizando-me de casos assemelhados já julgados nesta Corte, do conjunto de elementos de convencimento demonstrados, e em observância à proporcionalidade entre a sanção ora aplicada, e o grau de reprovabilidade da conduta praticada contra a norma legal, proponho sua fixação em valor correspondente a 100 (cem) UFERMS, o que considero suficiente a dar o devido tratamento isonômico ao gestor submetido à jurisdição deste Tribunal de Contas, através da exata quantificação da sanção.

Cientificada do julgamento prolatado por esta Corte Fiscal, a Ex-Prefeita através de procurador constituído nos autos originário, apresentou Recurso Ordinário (peça 1) sendo recebido pela I. Presidência desta Corte Fiscal e determinado sua regular tramitação (peça 3).

Alega, em síntese, a Recorrente:

-Encaminha o parecer favorável à aprovação dos documentos referentes ao balancete de 2011 do FUNDEB para atender as exigências desta Corte Fiscal;
- Da segregação de funções na comissão de levantamento patrimonial, aduz que assiste razão a afirmação posta pela Corte Fiscal, entretanto, ao tempo dos fatos, o município não possuía pessoal qualificado e condições financeiras para controlar as fases de execução operacional, custódia física e contabilização dos bens e valores; e, diante de tais limitações a Administração Pública não teve alternativa senão, deixar tais funções a cargo do mesmo funcionário responsável. Não houve qualquer demonstração de prejuízo à Administração Pública ou ao erário.
- Em que pese a diminuta exigência de termo de responsabilidade pela guarda de bens móveis, tal não foi demonstrada, sendo o controle realizado pelos próprios diretores das escolas. Não houve violação de preceito legal e não gerou prejuízo. Segue livro inventário para apuração.
- Ao tempo da inspeção haviam bens que não estavam devidamente emplaquetados, contudo, tais correspondiam a aquisições recentes pela Prefeitura Municipal. Após a notificação todos os bens da Administração foram devidamente emplaquetados, regularizando-se a situação. Tal fato poderá ser constatado conforme livro inventário colacionado.
- Fora apontada na Ata do Conselho que dois professores designados para trabalharem no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI estariam recebendo pelo FUNDEB, tal afirmativa não corresponde a qualquer irregularidade, conforme se extrai da Lei 9.394 de 1996 que estabelece as diretrizes bases da educação nacional e Lei 11.494 de 2007 que regulamenta o FUNDEB, não há qualquer irregularidade no recebimento da remuneração. Quanto à afirmação sobre suposta irregularidade do professor/diretor que receber por 40 horas trabalhadas na escola do Alto do Caracol, sendo que a mesma só "funciona" durante o período vespertino, devendo assim receber o equivalente a 20 horas correspondente ao período trabalhado, não deve prevalecer. Quanto às demais afirmações constantes na Ata, ou seja, quanto o fato da secretária estar recebendo a parcela de 40% do FUNDEB, e a professora contratada para trabalhar nos programas do FNDE estar recebendo 60% do

FUNDEB, bem como ao fato da servidora contratada da Creche no cargo de merendeira estar recebendo pelo FUNDEB, não há qualquer irregularidade.

Roga, então, no seguinte sentido:

a) O recebimento do presente Recurso em seus efeitos suspensivo e devolutivo, bem como a designação de u m Conselheiro para relatar o presente, nos termos do Art. 152 do Regimento Interno;
b) No mérito, que seja reformado o julgamento com fim de declarar legais e regulares os atos apurados durante a Inspeção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB/CARACOL, referente ao período de janeiro a dezembro de 2011, sob a responsabilidade da Sra. Maria Odeth Constância Leite dos Santos.
c) Anulação da multa aplicada a responsável, subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento acolhido por essa Corte, que se altere o valor da multa aplicada.

Os autos foram remetidos à 6ª Inspetoria de Controle Externo que aviou análise (peça 6) certificando pelo não provimento do recurso.

Aduz a equipe técnica:

A) Item 3.2- Não houve análise dos balancetes e balanço pelo Conselho
Às fls. 14 constatamos que a gestora encaminhou um documento denominado Parecer n.º 002/2012 que denota uma análise dos documentos relacionados aos balancetes pelo Presidente e Vice-Presidentes do FUNDEB, relatando, inclusive uma irregularidade no pagamento de professor.
Verificamos que o documento é datado em 23/08/12 e, por sua natureza jurídica, deveria ser emitido anteriormente ao fechamento do exercício, portanto não surte efeito.
Para agravar a situação existe ainda o fato de ter sido emitido desfavoravelmente, apontando o pagamento de salário de um professor, feito a maior. Ocorre que, tendo a situação já se consolidado, e, portanto, a remuneração já incorporada ao patrimônio do servidor, que certamente alegará que o recebera de boa fé, concretizada a impossibilidade de devolução.
Portanto, no nosso entender, não merece ser acolhido, a fim de elidir a imposição da multa, pois se realizado em época oportuna, não teria dado causa ao pagamento indevido. Mas providenciado posteriormente a Inspeção, e quase um ano após o fechamento do exercício do período de referência – 01/2011 a 12/2011 - perdeu o sentido de existir, pois não evitou prejuízo ao erário público.
B) Item VII - Segregação da função, na Comissão de levantamento Patrimonial;
Tais justificativas não consubstanciam a alteração de julgamento, que deve ser mantido, pois não escusam a falta de preocupação na segregação de funções, que é medida de controle e autotutela de atos administrativos, em prol da mantença da moralidade administrativa.
Por si só a falta de observância a princípio administrativo, ainda mais o que tenha previsão constitucional, já gera por si só, prejuízo à Administração Pública, sendo, inclusive ato tipificado como improbidade administrativa.

C) Item VII - Não há termo de responsabilidade pela guarda dos bens móveis;
Às fls. 14/36 constatamos que a gestora encaminhou o referido documento denominado Livro Inventário que relaciona diversos bens de setores públicos municipais, que não só os relacionados ao FUNDEB.
Com relação a insignificância dada pela gestora quanto à necessidade de um funcionário responsável pela guarda dos bens, temos a afirmar que em se tratando de bens públicos e, por isso tanto, marcados pela natureza indisponível que possuem, não são objeto de desmerecimento e desvalorização, tanto que é de suma importância para a manutenção do erário público a existência de um responsável que por ele zele.
Tanto que existe uma lei especifica, denominada Lei da Improbidade Administrativa que pune rigorosamente o gestor público pela falta de comprometimento, em suas mais diversas formas, inclusive de maneira culposa, com a manutenção do bem público, mesmo que não se concretize o prejuízo em si.
D) Item 7.2 - Não há controle dos bens imóveis de acordo com os dados do Cartório;
Não havendo resposta, se mantém na integralidade os argumentos prolatados na decisão.
E) Item VII - Existência de bens móveis sem plaquetas, adquiridos pela APM;
Às fls. 14/36 constatamos que o encaminhamento do Livro Inventário com a relação dos bens relacionados. Conforme já mencionado em tópico anterior, tal medida somente se concretizou após a notificação, e portanto, as pendências somente foram sanadas após a inspeção.
Portanto, em sede de análise de razões recursais, não cabe alterar o entendimento anteriormente dado pela equipe técnica a ponto de alterar a sanção atribuída na decisão.
F) Item X: Esclarecimentos sobre as denúncias de irregularidades citadas pelo Conselho conforme ata.
Analisando especificamente o tópico supra, constatamos que, em parte, os argumentos apresentados pela defendente merecem guarida.
Em parte porque de fato, o acúmulo de funções de professor-diretor em escola pública compreende jornada de 40 horas semanais e não de 20h, tendo em vista a peculiaridade do segundo cargo. De fato é incontestável a necessidade da presença constante de tal pessoa na direção das atividades em período integral, já que a escola atende, no período vespertino, a crianças integradas a programa assistencial PETI, e assim, funcionando com atividades extracurriculares culturais, esportivas e de lazer, o que justamente, segundo a regulamentação do programa, corresponde ao propósito assistencialista.
Quanto às demais afirmações de que demais funcionários do colégio municipal estariam sendo remunerados com recursos provenientes do FUNDEB, também não constatamos qualquer óbice nisso tendo em vista que não existe vedação legal quanto a isso uma vez que os recursos do fundo estão sendo empregados, mesmo que indiretamente, a depender da compreensão que se der, no desenvolvimento cotidiano das atividades escolares, não havendo sombra de desvio de finalidade a que se destina.

Porém com relação ao pagamento de docentes já cadastrados no PETI, que

> *estariam recebendo por meio de recursos do FUNDEB, razão não assiste a defendente, tendo em vista que se tratam de programas governamentais diferentes, que embora possam juntos se complementar, são subsidiados fontes de recursos independentes.*
> *PETI é um programa do Governo Federal que tem como objetivo retirar as crianças e adolescentes, de 07 a 14 anos, do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, e incentivar a educação, tem seus recursos provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social e tem cofinanciamento dos estados e municípios, podendo ainda contar com a participação financeira da iniciativa privada e de sociedade civil.*
> *Desta maneira, sendo os professores contratados para angariar as ações promovidas exclusivamente pelo programa PETI, mesmo que a escola se preste a servir de espaço físico para que tais atividades sejam implementadas, tais docentes não poderiam ser remunerados por recursos provenientes de outra fonte que não a do mesmo programa, a do PETI, portanto.*

O Ministério Público de Contas lançou parecer (peça 8), opinando, no mesmo sentido, pelo conhecimento e não provimento do recurso ordinário interposto pela Senhora Maria Odeth Constância Leite dos Santos no âmbito desta Corte de Contas.

O representante do *Parquet* afirma:

> *Mediante o exposto e por tudo mais que dos autos constam, manifesta-se este representante do Ministério Público de Contas sugerindo que a egrégia Corte, adote, nestes autos, o seguinte julgamento:*
> *I - CONHECER DO RECURSO ORDINÁRIO, interposto pela Senhora Maria Odeth Constância Leite dos Santos, ex- Prefeita Municipal de Caracol, haja vista que foram atendidos os requisitos de admissibilidade para o presente recurso, no tocante à tempestividade, legitimidade e interesse do Recorrente e adequação da espécie recursal manejada;*
> *II - NEGAR PROVIMENTO à Súplica em questão mantendo-se inalterados todos os comandos constantes da Decisão Simples n. 337/2013, em face da insubsistência das alegações ofertadas; e*
> *III - INTIMAR o Recorrente do resultado do julgamento determinando o recolhimento da penalidade ao FUNTC e a comprovação nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva.*

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Com a interposição recursal em face da Decisão Simples n. 01/0337/2013, foram os autos submetidos à análise tanto do corpo técnico da 6ª Inspetoria de

Controle Externo como do representante do Ministério Público de Contas, que, de forma unanime, concluíram pela manutenção dos comandos do Decisum recorrido, uma vez que a argumentação apresentada pela parte inconformada, Senhora Maria Odeth Constância Leite dos Santos, em nada contribuiu para alterar o juízo formado no feito.

Acompanho tal posicionamento por perceber que, de fato, não há como reformar a deliberação recorrida.

In casu, como bem ilustram os órgãos de apoio, a Recorrente não logrou êxito em afastar totalmente as impropriedades apontadas no julgamento do Relatório de Inspeção Ordinária n. 38/2012.

Não há o que reparar no relato da 6ª Inspetoria de Controle Externo, ratificado pelo representante do *Parquet* de Contas.

O bem lançado parecer técnico (peça 6) não deixa margem quanto às irregularidades arguidas, não se fazendo necessário tecer maiores argumentos no que cinge às questões de mérito trazidas pelo inconformismo da Recorrente.

Note-se que, permanece a dissonância às determinações legais, em especial às disposições da Lei 4.320/64[2].

Conforme alhures descrito pela equipe técnica, a Recorrente não conseguiu pontuar argumentos e elementos de convicção que pudessem respaldar os atos praticados à época, de forma que persiste a fundamentação condutora do Decisum prolatado, ficando esta Corte Fiscal impedida de modificar seus comandos.

Pela via consecutiva, impõe-se a manutenção do item “I” da Decisão simples da Primeira Câmara n. 01//0337/2013, pela irregularidade e ilegalidade dos atos e fatos apurados durante a Inspeção realizada, apontado no Relatório de Inspeção Ordinária n. 038/2012.

Quanto à multa arbitrada no item “II” a Senhora Maria Odeth Constância Leite dos Santos, cumpre a sua manutenção, uma vez que resta incontroverso que os documentos apresentados em fase recursal não permitiram sanar total e definitivamente as impropriedades arguidas.

Nada obstante, mesmo que não desconfigurada a existência de grave infração à norma regulamentar e legal, há que se adotar orientação precedente desta Corte de Contas para o fim de aplacar a sanção antes arbitrada, imputando a Recorrente apenas multa correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS.

Julgo, então, pelo PARCIAL PROVIMENTO deste recurso.

[2] Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do distrito Federal.

DISPOSITIVO

E, pelo que dos autos constam, formulo o meu VOTO no seguinte sentido:

1) conhecer do presente Recurso Ordinário por obedecer aos ditames legais e regimentais;

2) no mérito, dar PARCIAL PROVIMENTO ao pedido formulado pela Ex-Prefeita do Município de Caracol MS, Senhora Maria Odeth Constância Leite dos Santos (CPF n. 904.257.661-87), para o fim exclusivo de modificar o item "II" da Decisão Simples n. 01/0337/2013, imputando multa correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS à Ordenadora de Despesas à época, por grave infração à norma legal; devendo ser mantidos os demais comandos, em razão da ausência de documentos e fundamentos capazes de modificar totalmente o Decisum Recorrido; e

3) – comunicar o resultado do julgamento aos interessados, com base no artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto da Relatora, em conhecer o recurso e dar-lhe provimento parcial.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Relatora, o Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 30 de março de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**

Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º do RI/TCEMS (RN 76/2013)

GAB.ECL
SETAC.ARP/MHPC/HON