



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 04069/14/TCE-RO [e].
CATEGORIA: Acompanhamento de gestão.
SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos.
ASSUNTO: Fiscalização de Atos e Contratos – Indícios de desvio de finalidade dos recursos do FUNDEB, no exercício 2013.
UNIDADE: Prefeitura Municipal de Costa Marques/RO.
INTERESSADO: Ministério Público do Estado de Rondônia.
RESPONSÁVEIS: Francisco Gonçalves Neto - Ex-Prefeito (CPF nº. 037.118.622-68).
Vagner Miranda da Silva – Atual Prefeito Municipal (CPF nº 692.616.362-68).
Giumar José Bonato – Ex-Secretário Municipal de Educação no período de 2.1 a 5.9.2013 (CPF nº. 780.209.057-15).
Rute Justiniano Coelho Rodrigues – Ex-Secretária Municipal de Educação no período de 6.9 a 31.12.2013 (CPF nº 569.217.302-63).
Gilson Cabral da Costa – Contador (CPF nº 649.603.664-00).
RELATOR: Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA.
SESSÃO: 16ª Sessão do Pleno, em 14 de setembro de 2017.

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PREFEITURA MUNICIPAL DE COSTA MARQUES/RO. INSTRUÇÃO PROCESSUAL. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NA INSPEÇÃO ESPECIAL REALIZADA. IMPROPRIEDADES SANEADAS. ATOS LEGAIS AUDITADOS. DETERMINAÇÃO.

1. Considera-se legais os atos de auditoria praticados quando saneadas as impropriedades apontadas na Inspeção Especial – com a devida aplicação dos recursos do FUNDEB- em atendimento as disposições do art. 60 dos ADTC da Constituição Federal e art. 22, parágrafo único da Lei Federal nº 11.494/07;
2. Determinação para adotar procedimentos contábeis para a retenção do INSS, referente ao FUNDEB e observar o princípio de segregação de funções, nos termos do art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64 e na Decisão Normativa nº 001/2015/TCE-RO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Fiscalização de Atos e Contratos, originada da Inspeção Especial promovida no Município de Costa Marques, visando apurar irregularidades apresentadas pelo Ministério Público do Estado de Rondônia quanto ao possível descumprimento de carga horária de professores da rede municipal, bem como indícios de desvio de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no exercício de 2013, como tudo dos autos consta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, por unanimidade de votos, em:

I. Considerar legais os atos auditados concernentes à apuração de ocorrência de possíveis irregularidades no âmbito da Prefeitura Municipal de Costa Marques, mormente a desvio de finalidade dos recursos do FUNDEB, no exercício de 2013, descontrole contábil e ausência de segregação de funções, de responsabilidade dos Senhores **Francisco Gonçalves Neto** - Prefeito Municipal, **Giumar José Bonato** - Secretário Municipal de Educação, no período de 2.1 a 5.9.2013, **Gilson Cabral da Costa** - Contador e a senhora **Rute Justiniano Coelho Rodrigues** - Secretária Municipal de Educação, no período de 6.9 a 31.12.2013, tendo em vista que os descumprimentos identificados no curso da instrução processual foram saneadas;

II. Excluir a responsabilidade dos Senhores **Francisco Gonçalves Neto** - Prefeito Municipal, **Giumar José Bonato** - Secretário Municipal de Educação, no período de 2.1 a 05.09.2013, **Gilson Cabral da Costa** - Contador e a senhora **Rute Justiniano Coelho Rodrigues** - Secretária Municipal de Educação, tendo em vista que foram saneadas as impropriedades apontadas na Inspeção Especial;

III. Determinar, via ofício ao atual Prefeito do Município de Costa Marques/RO, Senhor **Vagner Miranda da Silva**, ou quem lhe vier substituir, para que adote procedimentos contábeis adequados para a retenção do INSS, referente ao FUNDEB, de forma que devem as obrigações patronais ser empenhadas, ficando registradas nos controles contábeis do Fundo, para que não paire dúvidas quanto à inclusão dos referidos gastos no cômputo dos 60% do FUNDEB.

IV. Determinar, via ofício ao atual Prefeito do Município de Costa Marques/RO, Senhor **Vagner Miranda da Silva**, ou quem lhe vier substituir, para que observe o princípio de segregação de funções, providenciando a separação de funções de autorização, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de atribuições, a fim de aperfeiçoar o Controle Interno, na forma da Decisão Normativa nº 001/2015/TCE-RO;

V. Encaminhar cópias deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de Rondônia – MPE/RO, Promotoria de Justiça de Costa Marques/RO, em referência ao procedimento ICP n. 2013001010023822, Ofício nº 1026/2014/GAB-PGJ;

VI. Dar conhecimento deste Acórdão aos Senhores **Francisco Gonçalves Neto** - Ex-Prefeito do Município de Costa Marques/RO; **Vagner Miranda da Silva** – atual -Prefeito do Município de Costa Marques/RO, **Giumar José Bonato** – Ex- Secretário Municipal de Educação, **Rute Justiniano Coelho Rodrigues** - Ex-Secretária Municipal de Educação e **Gilson Cabral da Costa** - Contador, com a publicação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas – D.O.e-TCE/RO, com supedâneo no artigo 22, IV, c/c artigo 29, IV, da Lei Complementar nº. 154/96, informando da disponibilidade do inteiro teor para consulta no sítio: www.tce.ro.gov.br;

VII. Determinar ao Departamento competente que adote as medidas administrativas e legais para o cumprimento deste Acórdão, após **arquivem-se** estes autos.



Proc.: 04069/14

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA (Relator), PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES e o Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS; o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho/RO, 14 de setembro de 2017.

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Relator
Mat. 109

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat. 299



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 04069/14/TCE-RO [e].
CATEGORIA: Acompanhamento de gestão.
SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos.
ASSUNTO: Fiscalização de Atos e Contratos – Indícios de desvio de finalidade dos recursos do FUNDEB, no exercício 2013.
UNIDADE: Prefeitura Municipal de Costa Marques/RO.
INTERESSADO: Ministério Público do Estado de Rondônia.
RESPONSÁVEIS: Francisco Gonçalves Neto - Ex-Prefeito (CPF nº. 037.118.622-68).
Wagner Miranda da Silva – Atual Prefeito Municipal (CPF nº 692.616.362-68).
Giumar José Bonato – Ex-Secretário Municipal de Educação no período de 02.01 a 05.09.2013 (CPF nº. 780.209.057-15).
Rute Justiniano Coelho Rodrigues – Ex-Secretária Municipal de Educação no período de 06.09 a 31.12.2013 (CPF nº569.217.302-63).
Gilson Cabral da Costa – Contador (CPF nº 649.603.664-00).
RELATOR: Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA.
SESSÃO: 16ª Sessão do Pleno em 14 de setembro de 2017.

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Fiscalização de Atos e Contratos, originada da Inspeção Especial promovida no Município de Costa Marques, visando apurar irregularidades apresentadas pelo Ministério Público do Estado de Rondônia quanto ao possível descumprimento de carga horária de professores da rede municipal, bem como indícios de desvio de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no exercício de 2013.

A inspeção iniciou-se após o encaminhamento do Ofício nº 1026/2014/GAB-PGJ (ID 96111) pelo Procurador Geral de Justiça, no qual solicitou desta Corte a apuração de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Costa Marques, objeto do procedimento ICP n. 2013001010023822 do *Parquet* Estadual, nestes termos:

- a) Desvios de finalidade de recursos do FUNDEB;
- b) Descumprimento da carga horária; e,
- c) Desvios de funções de professores.

Diante da relevância das irregularidades noticiadas, esta Relatoria decidiu, em face da gravidade dos fatos, encaminhar a documentação ao Controle Externo desta Corte para que fossem incluídas na Programação de Inspeções e auditorias do exercício de 2014.

No Relatório de Inspeção¹, o Corpo Técnico apontou infringências aos Princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência e da Segregação de Funções relativo ao artigo 37, caput, da Constituição Federal c/c artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64 e NBC T 16.5 (Resolução CFC nº

¹ ID=103769.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

1132/2008), bem como ao artigo 22, parágrafo único e incisos da Lei Federal nº 11.494/07 e artigo 60 dos ADCT da Constituição Federal, em razão do Município ter efetuado desvio de finalidade na aplicação dos recursos do FUNDEB, em desconformidade dos registros contábeis e ausência de segregação de funções.

Nesta esteira, a Unidade Instrutiva propôs ao Relator que fosse oportunizado contraditório aos Senhores Francisco Gonçalves Neto, Prefeito à época, Giumar José Bonato, Secretário Municipal de Educação à época no período de 02.01 a 05.09.2013, e, Gilson Cabral da Costa, Contador, e, Senhora Rute Justiniano Coelho Rodrigues, Secretária Municipal de Educação à época, no período de 06.09 a 31.12.2013.

Diante dos fatos e da manifestação técnica, com fundamento no artigo 38, § 2º c/c artigo 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº. 154/96² e artigo 77 do Regimento Interno desta Corte³ e, em homenagem ao artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal⁴, por meio da Decisão nº. 019/2015/GCVCS/TCE/RO⁵, foram promovidas as notificações aos responsáveis, para apresentarem defesa.

Devidamente notificados, o senhor Francisco Gonçalves Neto e a senhora Rute Justiniano Coelho Rodrigues, apresentaram suas justificativas e documentos de defesa às páginas 396/402 (ID=166043).

Os Senhores Giumar José Bonato e Gilson Cabral da Costa permaneceram silentes, visto não existir o registro de entrada de documentação, conforme atesta a Certidão Técnica à pag. 395. Entretanto, em face do litisconsórcio passivo verificado (art. 46, IV, do Código de Processo Civil), analogicamente temos que a defesa de um aproveita aos demais, não podendo ser considerado a inércia dos demais como revelia, nos termos do art. 320, I, do referido codex.

² **Art. 38.** Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resultem receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

§ 2º O Tribunal comunicará às autoridades competentes dos Poderes do Estado e dos Municípios o resultado das inspeções e auditorias que realizar, para adoção das medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas.

Art. 40. Ao proceder a fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator ou o Tribunal:

II - se verificar a ocorrência de irregularidade quanto a legitimidade ou economicidade, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa.

³ **Art. 77.** O Tribunal comunicará às autoridades competentes dos Poderes do Estado e Municípios o resultado das inspeções e auditorias que realizar, para as medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas

⁴ **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

⁵ ID=108516.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Após o exame das peças apresentadas pelos defendentes, a Unidade Técnica emitiu Relatório Conclusivo⁶, opinando que as justificativas não apresentaram elementos suficientes para afastar as responsabilidades, nos seguintes termos:

4. CONCLUSÃO:

Ante o exposto na presente análise, realizada em função da retrocitada decisão do Relator, opina-se que devem remanescer as seguintes irregularidades:

De Responsabilidade do Senhor Francisco Gonçalves Neto, Prefeito, corresponsável com os senhores Giumar José Bonato, Secretário Municipal de Educação, no período de 02.01 até 05.09.2013, Rute Justiniano Coelho Rodrigues, Secretária Municipal de Educação – Interina, no período de 06.09 até 31.12.2013, por:

1 – Desvio de finalidade na aplicação dos recursos do FUNDEB, o que infringe os arts. 60 dos ADCT da Constituição Federal e 22, parágrafo único e incisos da Lei nº 11.494/07, conforme análise realizada no item II.1 deste relatório técnico.

De Responsabilidade do Senhor Gilson Cabral da Costa, Contador da Prefeitura Municipal de Costa Marques, no exercício de 2013, por:

2 – Desconformidade dos registros contábeis, o que infringe o art. 85 da Lei nº 4.320/64, conforme análise realizada no item II. 2 deste relatório técnico.

De Responsabilidade do Senhor Francisco Gonçalves Neto, Prefeito Municipal

3 – Ausência de segregação de funções, o que infringe o art. 37, caput da Constituição Federal (Princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência), conforme análise realizada no item II. 3 deste relatório técnico.

IV - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em observância ao que determina o Inciso III do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 154/96 e §2º do Inciso III do art. 62 da Resolução Administrativa nº 05/96-TCER (regimento Interno), este Corpo Técnico propõe a aplicação de multa aos seguintes responsáveis:

1. Sr. Francisco Gonçalves Neto, CPF: 037.118.622-68, Prefeito conforme as irregularidades III.1 e III.3 remanescentes no item III do presente relatório.

2. Sr. Giumar José Bonato, CPF: 780.209.057-15, Secretário Municipal de Educação no período de 02.01 até 05.09.2013, conforme as irregularidades III.1 remanescentes no item III do presente relatório.

3. Sra. Rute Justiniano Coelho Rodrigues, CPF: 569.217.302-63, Secretária Municipal de Educação – Interina, no período de 06.09 até 31.12.2013, conforme as irregularidades III.1 remanescentes no item III do presente relatório.

4. Sr. Gilson Cabral da Costa, CPF: 649.603.664-0, Contador da Prefeitura Municipal de Costa Marques, no exercício de 2013, conforme as irregularidades III.2 remanescentes no item III do presente relatório

[...] Grifos do original.

Na sequência (pág. 419/434), os autos foram submetidos ao talante do Ministério Público de Contas para sua abalizada manifestação.

⁶ ID=359110.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

O Ministério Público de Contas, na forma do Parecer nº 0296/2017 (ID=457668) de 20.07.2017, exarado pela d. Procuradora Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, que após análise opinou no sentido de que sejam considerados ilegais os atos auditados, trazendo consonância com a Equipe Técnica, *verbis*:

I – Sejam considerados ilegais os atos auditados em virtude das seguintes irregularidades:

- a) - Prática de desvio de finalidade dos recursos vinculados do FUNDEB, fundada em transferências efetuadas da conta nº 10749-2 (FUNDEB 60%) para outras contas estranhas a este Fundo, as quais não têm pertinência com a remuneração dos profissionais do magistério ou outras despesas arroladas no art. 70 da Lei nº 9.394/1996;
- b) – Desconformidade de registros contábeis, constituída pelo registro do empenho nº 1868/2014 no valor de R\$307.136,92 (trezentos e sete mil, cento e trinta e seis reais e noventa e dois centavos), registrado, liquidado e pago no mesmo dia (31.12.2013), a título de INSS-servidores, e sem a documentação de suporte necessária ao registro contábil;
- c) – Não segregação das funções do ocupante do cargo de Contador, pelo fato de que várias atividades afetas ao sistema orçamentário/financeiro eram realizadas exclusivamente pelo Sr. Gilson Cabral da Costa, que ocupava o cargo de Contador do Município, e dentre outras tarefas, realizava o empenho e a liquidação de despesas, a elaboração de ordens de pagamentos de tais despesas, o lançamento das receitas, a elaboração das conciliações bancárias, o fechamento de balancetes e demais demonstrativos contábeis, e ainda o envio de informações concernentes à execução orçamentária/financeira ao Tribunal de Contas”.

Nestes termos, os autos vieram conclusos para Decisão.

VOTO

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Como já detalhado alhures, cuidam os presentes autos de Fiscalização de Atos e Contratos, instaurados por esta Corte de Contas, com a finalidade de apurar a ocorrência de possíveis irregularidades no âmbito da Prefeitura Municipal de Costa Marques, mormente pelo descumprimento de preceitos insertos na Lei do FUNDEB, Lei de Finanças Públicas, princípios e vedações constitucionais.

A seguir passo a análise de mérito das irregularidades remanescentes abordando os apontamentos aferidos pela Unidade Técnica e pelo Órgão Ministerial.

Precipuamente, convém ressaltar que a Equipe de Auditoria não encontrou achados de auditoria para as questões Q1 (descumprimento de carga horária de professores) e Q2 (professores em desvio de função), observando que no exercício de funções diversas, fora da atividade docente, os professores considerados leigos (aqueles que possuem apenas o segundo grau), são aproveitados na área administrativa, não caracterizando assim desvio de função, conforme prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação para o exercício da docência.

Pois bem. Consta da regular instrução processual que os Senhores Francisco Gonçalves Neto, Giumar José Bonato, Gilson Cabral da Costa e a Senhora Rute Justiniano Coelho Rodrigues, possivelmente praticaram atos contrários à norma legal, as quais passo a análise, abordando as irregularidades consideradas da Unidade Técnica e do Órgão Ministerial. Senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

De Responsabilidade do Senhor Francisco Gonçalves Neto – Prefeito Municipal de Costa Marques corresponsável com os Senhores Giumar José Bonato – Secretário Municipal de Educação (período de 02.01 até 05.09.2013), Rute Justiniano Coelho Rodrigues – Secretária Municipal de Educação (período de 06.09 até 31.12.2013), por:

a) **Descumprimento** ao art. 60 dos ADCT da Constituição Federal e art. 22, parágrafo único e incisos da Lei Federal nº 11.494/07, pelo desvio de finalidade na aplicação dos recursos do FUNDEB.

A Equipe de Auditoria *in loco* examinou os extratos bancários das contas relativas ao FUNDEB do Banco do Brasil S/A, agência nº 2223-3, contas correntes nº 7334-2 (40%); 10749-2 (60%) e 11.018-3 referentes ao exercício de 2013.

Os auditores identificaram a ocorrência de transferências da conta nº 10749-2 (FUNDEB 60%) para contas estranhas ao Fundo, a saber, que não foram evidenciadas nos razão analítico⁷ desta conta, caracterizando que esses fatos não foram registrados pela contabilidade do Município.

| DATA TRANSFERÊNCIA | VALOR R\$ | CONTA DO DESTINO | CONTA ORIGEM |
|--------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|
| 02.08.2013 | 106.162,15 | 5429-1 FPM | 10749-2FUNDEB 60% |
| 02.08.2013 | 106.977,23 | 5429-1 FPM | 10749-2FUNDEB 60% |
| 04.09.2013 | 84.900,00 | 8429-8 FOPAG ADM GAB | 10749-2FUNDEB 60% |
| 05.09.2013 | 20.409,69 | 8429-8 FOPAG ADM GAB | 10749-2FUNDEB 60% |
| 01.11.2013 | 64.850,00 | 5429-1 FPM | 10749-2FUNDEB 60% |
| 26.11.2013 | 30.000,00 | 5429-1 FPM | 10749-2FUNDEB 60% |
| TOTAL | 413.299,07 | | |

A Equipe de Auditoria constatou ainda que não foi possível identificar qual o objeto em que tais recursos foram aplicados, a exemplo do que foi noticiado na manifestação do *Parquet* Estadual, pagamento de despesas com combustíveis, uma vez que a prática contumaz da não evidenciação dos registros contábeis impossibilitou a verificação na auditoria.

Instados a apresentarem justificativas, os responsabilizados alegaram que:

“[...]”

Os valores constantes as páginas 364/365, do Relatório Técnico, refere-se a transferências da C/C 10749-2, para outras contas do município, em virtude desses valores serem retidos do FPM em razão do desconto na fonte referente à previdência social segurados e patronal do FUNDEB, conforme relatórios em anexo.

Ressalta-se que de janeiro a junho de 2013, em virtude dos recursos do FUNDEB, estarem abaixo do esperado o município, assumiu com recursos próprios esta obrigação.

⁷ Livro razão analítico é um livro contábil que contém todos os lançamentos contábeis de todas as contas movimentadas do período informado, agrupando e totalizando por conta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Já a partir do mês de agosto de 2013, com a melhora considerável do FUNDEB, o município passou a descontar do FUNDEB tais despesas.

As duas transferências em 02.08.2013, refere-se a previdência social dos meses de junho e julho, as transferências dos dias 04 e 05.09.2013, refere-se a previdência social do mês agosto 2013 e as transferências de 01 e 26.11.2013 referem-se à previdência social relativo ao mês de outubro de 2013.

Diante do exposto, os defendentes com o intuito de cumprir as disposições contidas na Lei e cumprir as recomendações desta Corte apresentam suas razões de justificativas, para que seja considerada cumprida a Decisão supra, e ao final julgado regular a movimentação financeira.

[...]”.

O Corpo Técnico em seu derradeiro relatório asseverou que foram realizadas 06 (seis) transferências que totalizaram R\$413.299,07 (quatrocentos e treze mil, duzentos e noventa e nove reais e sete centavos) sem que houvesse quaisquer referências de que tais valores correspondiam a “empréstimos” as contas do FUNDEB, mas sim aporte de recursos normais.

Aduziu ainda, que não prospera os argumentos dos defendentes, uma vez que a municipalidade não poderia ter feito retirada dos valores transferidos, pois não se considerou, à época, que seriam empréstimos, mas sim repasses normais, logo não poderia o gestor, quando da normalidade dos valores repassados pela união, ter realizado retiradas dos recursos, consubstanciando-se em desvio de finalidade na aplicação dos recursos do FUNDEB.

Ao seu turno o *Parquet* de Contas, considerou que o nexa de responsabilidade do Prefeito Municipal ficou devidamente caracterizado nos autos, ante a impossibilidade da realização de transferências financeiras para as contas do FPM e da FOPAG sem o conhecimento e consentimento do gestor e assim, sem maiores delongas, anuiu com o exame feito pelo Corpo Técnico.

Antes de adentrarmos ao mérito das alegações ofertadas pelo defendente, assim como em relação ao posicionamento do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas, reforçamos o entendimento de que a destinação de todos os **valores públicos**, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer **desvios de finalidade**. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia e fases da despesa, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a gestão pública, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

Nesse mesmo sentido, merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os valores do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade, tal como se observa a força normativa do artigo 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000, que fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio requisitos de observância compulsória ao gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, nestes termos:

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Como se vê, o desvio de finalidade na aplicação de recursos vinculados fere frontalmente o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Feita esta introdução, façamos a análise das ocorrências cogitadas na Inspeção Especial, em que um dos fatos apurados tem-se restringido à verificação dos valores transferidos da conta do FUNDEB para contas estranhas ao Fundo.

Em exame as peças que compõem os autos, verifica-se que foram realizadas transferências de recursos financeiros vinculados da conta dos sessenta por cento (60%) do FUNDEB, que foram efetivadas em contas bancárias do FPM e FOPAG em detrimento de despesas referentes à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, vez que a conta vinculada ao 60% FUNDEB é destinada exclusivamente para tal fim.

A conta vinculada aos 60% do FUNDEB compreende a remuneração que engloba o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores Municipais, **inclusive os encargos sociais incidentes, de responsabilidade do empregador.**

A apuração demonstrada pelo Corpo de Auditores é que não havia menção que os valores apontados correspondiam às despesas das obrigações patronais ou empréstimos as contas do FUNDEB, tampouco havia registros contábeis referentes às transferências realizadas, valores estes que foram levantados *in loco*, com base nos extratos e conciliações bancárias.

A questão tratada nos presentes autos são os procedimentos dos encargos patronais, que é uma contribuição destinada a financiar a seguridade social. O pagamento desses encargos por um ente, mesmo sendo vinculados a uma atividade estatal específica, não se confunde com a descentralização de ações governamentais, ou seja, o pagamento dos encargos patronais perante o Governo Federal é de responsabilidade do ente (engloba a União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que são pessoas jurídicas de direito público.

Assim, em exame as peças que compõem os autos, verifica-se que houve análise equivocada por parte da Equipe da Auditoria.

Explico.

A inteligência da Emenda Constitucional nº 3, de 17.03.93, que alterou a redação do parágrafo único do art. 160, da Constituição Federal, enunciou:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, §2º, incisos II e III.

Com base na reprodução, o STF já se decidiu no sentido da regularidade de retenção de FPM- Fundo de Participação dos Municípios, caso o ente federado tenha débitos para com a Seguridade Social, vejamos o extrato do julgado:

Ementa: TRIBUTÁRIO. AÇÃO CAUTELAR. **CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. MUNICÍPIO. CONSTRUÇÃO CIVIL. RETENÇÃO DE FPM. EXPEDIÇÃO DE CPDN. INSCRIÇÃO NO CADIN.** 1- O débito que motivou a presente cautelar é do período de 12/1995 a 09/2000, assim abrangendo período anterior e posterior à alteração da Lei 8.212/91

Acórdão APL-TC 00414/17 referente ao processo 04069/14

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

pela Lei 9.711/98, de forma que, mesmo que se considerasse que a solidariedade teria sido extinta pela Lei 9.711/98, ainda assim sobejaria em relação ao período antecedente./ entende o Município que é indevida a alíquota uniforme de 20% e que inexistente a responsabilidade solidária./ Pela sentença de fls., foi reconhecido como devido o débito no que diz respeito à vinculação dos servidores comissionados e temporários. 2 – No exame da ação cautelar há que se ter em mente a presença dos requisitos simultâneos do sinal do bom direito e do perigo da demora. Mostra-se plausível a discussão levantada pelo Município, de que estaria equivocada a alíquota generalizada de 20%, empregada pelo INSS – que confirma, exemplificativamente às fls. 73-, vez que a Lei 9.711, de 20/11/1998 deu nova redação ao art. 31, “caput”, e §1º da Lei 8.212/91, estabelecendo a alíquota de 11%, de maneira que de 16/01/1996 a outubro de 1998 deveria a alíquota ser de 15% (LC 84/96) e a partir de então de 11%. Além disso, verifica-se que foi ajuizada ação ordinária pelo Município, a de nº 2003.39.00.002525-0. 3 – Conforme entendimento deste Regional, “ (...) 8. “nos termos do disposto no art. 160, CF, com redação dada pela EC nº 29/2000, é legítimo o bloqueio pela União das quotas referentes ao **FPM** até a quitação do débito tributário pelo Município” (MAS 2000.38.00.009654-5/MG, Rel. Desembargador Federal Catão Alves, Conv. Juiz Federal Francisco Renato Codevila Pinheiro Filho (conv.), Sétima Turma, DJ p. 150 de 04/05/2007). 9. “Cogitando-se de ente público (com bens impenhoráveis), ainda que o só ajuizamento da ação não seja causa inculpada no art. 151 do CTN, sua inscrição no CADIN/SIAFI não...”

Assim, de acordo com o comando normativo, o Município de Costa Marques realizou contratos com a Autarquia Previdenciária - como se deduz do Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação do FPM, acostados aos autos (ID 493210 a 493221) – para pagamentos dos valores das contribuições patronais previdenciárias devidas pelo ente público, não repassado em época própria ao INSS e pagamento mensal na apropriação do INSS dos encargos a recolher, de forma que o repasse dos Recursos do FPM estava condicionado à inexistência de débitos junto ao Governo Federal, na forma do art. 160, parágrafo único, da Constituição Federal.

A Relatoria para dirimir dúvidas e suprir lacunas efetuou diligência no site do Banco do Brasil⁸ para comprovar a exatidão das informações aludidas pelos responsáveis.

Basta um breve olhar para verificar no documento acessado no Banco do Brasil, Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação do FPM 2013, que nas quotas do repasse de FPM tem-se registrado retenção PASEP, EFB-PREV-OB COR, RFB-PREV-PARC 60, RFB-PREV-PAR 136, em todos os meses do exercício em tela.

⁸ bb.com.br.



Proc.: 04069/14

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

| DEMONSTRATIVO DE DISTRIBUIÇÃO DA ARRECAÇÃO | | |
|--|-----------------|--------------------|
| DATA | PARCELA | VALOR DISTRIBUIDO |
| 09/12/2013 | PARCELA DE IPI | R\$ 49.026,56 C |
| | PARCELA DE IR | R\$ 293.873,16 C |
| | RETENÇÃO PASEP | R\$ 3.428,99 D |
| | TOTAL: | R\$ 339.470,73 C |
| 10/12/2013 | PARCELA DE IPI | R\$ 64.538,62 C |
| | PARCELA DE IR | R\$ 276.573,27 C |
| | RETENÇÃO PASEP | R\$ 3.411,11 D |
| | RFB-PREV-OB COR | R\$ 150.277,84 D |
| | RFB-PREV-PARC60 | R\$ 22.373,34 D |
| | RFB-PREV-PAR136 | R\$ 13.550,01 D |
| | DEDUÇÃO FUNDEB | R\$ 68.222,37 D |
| | TOTAL: | R\$ 83.277,22 C |
| 20/12/2013 | PARCELA DE IPI | R\$ 23.246,09 C |
| | PARCELA DE IR | R\$ 143.053,33 C |
| | RETENÇÃO PASEP | R\$ 1.662,99 D |
| | DEDUÇÃO FUNDEB | R\$ 33.259,87 D |
| | TOTAL: | R\$ 131.376,56 C |
| 30/12/2013 | PARCELA DE IPI | R\$ 28.337,51 C |
| | PARCELA DE IR | R\$ 207.416,33 C |
| | RETENÇÃO PASEP | R\$ 2.337,53 D |
| | DEDUÇÃO FUNDEB | R\$ 46.750,76 D |
| | TOTAL: | R\$ 184.665,55 C |
| TOTAIS | PARCELA DE IPI | R\$ 163.148,77 C |
| | PARCELA DE IR | R\$ 920.916,09 C |
| | RETENÇÃO PASEP | R\$ 10.840,61 D |
| | RFB-PREV-OB COR | R\$ 150.277,84 D |
| | RFB-PREV-PARC60 | R\$ 22.373,34 D |
| | RFB-PREV-PAR136 | R\$ 13.550,01 D |
| | DEDUÇÃO FUNDEB | R\$ 148.233,00 D |
| | DEBITO FUNDO | R\$ 345.274,80 D |
| | CREDITO FUNDO | R\$ 1.084.064,86 C |
| TOTAL DOS REPASSES NO PERIODO | | |
| | DEBITO BENEF. | R\$ 345.274,80 D |
| | CREDITO BENEF. | R\$ 1.084.064,86 C |

Fonte: <https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/demonstrativo,802,4647,4652,0,1,1.bbx/cid=13980>.

Ora, se o Município de Costa Marques, pessoa jurídica de direito interno, figura no polo passivo das obrigações tributárias perante o INSS, as suas contribuições previdenciárias relativas aos servidores municipais são retidas das quotas do FPM, de forma globalizada (incluindo Secretaria Municipal de Educação), presume-se assim, que as obrigações patronais do FUNDEB já foram pagas.

Assim, o Tesouro Nacional ao lançar mensalmente a retenção do INSS no repasse do FPM, extrai recursos do Tesouro Municipal, ficando o Município com as quotas do FPM fragmentado.

Tal situação é indesejável, pois expõe o gestor municipal ao risco de não aplicar os percentuais mínimos constitucionais da educação e saúde, haja vista não ter como saber o valor exato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

das obrigações patrimoniais que devem ser consideradas nos cálculos dos 60% do FUNDEB e os 15% da Saúde, previstos no art. 22, parágrafo único, I, da Lei Federal nº 11.494/2007 e art. 3º, X, da Lei Complementar nº 141/2012.

Na hipótese em que os valores correspondentes ao INSS são abatidos do FPM, pode ser feita a compensação, utilizando-se os recursos do FUNDEB para reposição, visto que a despesa é passível de realização com recursos deste Fundo, conforme atesta o banco do Brasil no link: <http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/Perguntaserespostas.pdf>.

A Secretaria do Tesouro Nacional - STN orientou que mesmo que não haja parcelamento dos valores não recolhidos, todas as obrigações patronais de competência do exercício devem estar empenhadas, como devidamente o Município auditado consignou.

Levando em consideração tal situação, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN orientou para que o débito previdenciário de responsabilidade do FUNDEB – conglomerado nas retenções do INSS das quotas do FPM, referente ao valor correspondente a cada parcela mensal por ocasião do vencimento desta – sejam normalizados, nos registros contábeis do Fundo, deve-se empenhar mensalmente a despesa, de forma discriminada, constando os fatos geradores das contribuições sociais a cargo da SEMED, e as contribuições previdenciárias descontadas dos segurados, de modo que fique registrado nos controles contábeis, o montante das contribuições pagas ao FUNDEB, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis- GTCON⁹.

Isto se faz necessário para que não ocorram distorções nas apurações dos resultados, orçamentário e financeiro, na apuração dos limites de gastos com pessoal, bem como nos limites de gastos com a saúde e educação.

Pois bem, de posse dessas informações e diante dos elementos apresentados pela Equipe de Auditoria, constata-se o equívoco por parte do Corpo Técnico. Explico.

É necessário consignar que, embora os auditores se encontrassem no Município, não averiguaram na Contabilidade se procediam aos argumentos do querelante, isto é, se havia retenções do INSS quando do repasse das quotas do FPM, limitando-se apenas a analisar as conciliações e extratos bancários das contas correntes nº 7.334-2 e 11.018-3 (60%) do FUNDEB, sem verificar no Sistema de Informações do Banco do Brasil, o demonstrativo de distribuição de arrecadação do FPM disponibilizado ao controle social.

Em segundo turno, porque o gestor com respaldo do art. 160, parágrafo único da Constituição Federal, bem como submetendo-se as orientações da Secretaria de Tesouro Nacional, executou corretamente as transferências da conta do FUNDEB para as contas do Tesouro Municipal, com o objetivo de recompor o financeiro do FPM, procedimento este estabelecido pela União.

Ademais, os auditores na apuração dos fatos não verificaram se havia contratos/acordos de negociação/re negociação de dívidas junto ao Órgão Previdenciário Nacional, bem como qual o valor real das despesas do FUNDEB com o INSS, faltando respaldo documental para análise pormenorizada dos fatos para considerar irregulares os atos praticados.

⁹ link://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/grupo-tecnico-de-padronizacao-de-procedimentos-contabeis-gtcon.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Alfim, o Corpo Instrutivo ao asseverar que não havia configuração da ocorrência de empréstimos financeiros para o FUNDEB, mas sim transferências normais, equivocou-se novamente, pois o que havia era recomposição financeira para o FPM.

Em que pese o posicionamento da Equipe Técnica a qual foi acompanhada pelo Parecer Ministerial, entendo que as justificativas exaradas pelos responsáveis devem ser consideradas, isso porque, não se pode olvidar do posicionamento adotado por este Tribunal em situações análogas em todas as apreciações das prestações de contas dos Municípios.

Diante da dissonância na interpretação legal do procedimento estabelecido pelo Governo Federal, divirjo da manifestação técnica e ministerial, considerando esclarecido o apontamento, e promovendo, entretanto, determinação para que o atual gestor da Educação Municipal, adote procedimentos contábeis adequados para a retenção do INSS referente ao FUNDEB, de forma que devem as obrigações patronais ser empenhadas, ficando registrado nos controles contábeis do Fundo para ser considerado nos cálculos dos 60% do FUNDEB, bem como sendo suporte documental para as transferências ocorridas das contas do Fundo para as contas do FPM, com o objetivo de recompor e regularizar o financeiro do FPM.

Em tempo, abro um parêntese com vistas a manifestar entendimento no sentido de que o excesso de formalismo praticado pelo Corpo Técnico, não deve permear as ações de controle e fiscalização, mesmo porque a doutrina e a jurisprudência repudiam o rigorismo formal e homenageiam o trabalho técnico mais dinâmico e amplo.

De Responsabilidade do Senhor Gilson Cabral da Costa– Contador

a) Descumprimento ao art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64 c/c NBT T 16.5 (Resolução CFC nº 1132/2008 pela desconformidade dos registros contábeis.

Em relação à irregularidade em tela, o responsável não apresentou documentos e/ou razões de justificativas (Certidão Técnica à pág. 395),

Em análise aos autos constata-se que o apontamento quanto aos fatos suscitados pela equipe de inspeção é similar a irregularidade anterior, tendo o Corpo Instrutivo se posicionado pela permanência da irregularidade, no que foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

Inicialmente é importante ressaltar que o Administrador Público tem o dever de cumprir os prazos de pagamento de suas obrigações previdenciárias, e caso configurada situação de atraso no recolhimento das contribuições, terá o município o FPM bloqueado.

Em aferição minudente aos presentes autos verifica-se que a questão tratada na auditoria se refere a conciliação bancária do mês de dezembro de 2013 e, nos pagamentos relacionados nos demonstrativos da educação daquele mês, sendo identificada uma transferência no dia 31.12.2013 no valor de R\$307.136,92 (trezentos e sete mil, cento e trinta e seis reais e noventa e dois centavos), a qual foi empenhada sob nota de empenho nº 1868/2014 a título de “INSS-Servidores”, sendo liquidada e paga na mesma data, tendo o Corpo Técnico asseverado que tal situação não permitia o conhecimento da real situação contábil, indicando que os lançamentos foram realizados tão somente para fechar a conciliação em comento da conta 10749-2-FUNDEB 60%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Tal fato, sobre outra ótica, revela falhas basilares na auditoria realizada, pois o apontamento refere-se a empenho de despesas referentes as obrigações patronais da educação, que como afirmado alhures foram retidos do FPM de forma globalizada, e para que seja recomposto e regularizado o financeiro do FPM, a Secretaria da Educação deve empenhar as despesas concernentes ao INSS e lançar mensalmente na contabilidade o valor das obrigações patronais dos servidores da Educação Municipal.

A Retenção de INSS é uma dessas situações que **exigem visão alargada sem barreiras**, fazendo com que a legislação seja aplicada de forma correta, não havendo assim riscos de danos aos cofres da União e dos Municípios.

Em todo caso, visando exaurir os achados da auditoria, observa-se que quando ocorrida a retenção dos valores do INSS das quotas do FPM, considera-se efetuado o pagamento orçamentário, assim, a Secretaria Municipal da Educação emite o empenho e liquidação das despesas oriundas da folha de pagamento e encargos patronais e efetua o pagamento e as baixas contábeis dos respectivos empenhos, liquidações e pagamentos/recolhimentos.

Assim, para que as retenções do INSS abatidas do FPM sejam regularizadas, é necessário criar um novo controle para registrar os repasses a transferir e os transferidos, de forma que os impactos fiscais das retenções sejam considerados para fins de limites em educação e no FUNDEB.

Entretanto, não há ainda orientação sobre o procedimento correto a ser adotado pelos órgãos, pois em casos dessa natureza, a Secretaria do Tesouro Nacional ainda não consolidou um entendimento, ficando em aberto no MCASP – Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público- 6ª edição, válido a partir do exercício de 2015, bem como no GTCON – Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis, o qual entendeu que não há como dar fechamento, tendo em vista a multiplicidade de soluções relativas à contabilização de retenções, conforme ata que pode ser acessada no site do Tesouro Nacional, por meio do seguinte link: www.tesouro.fazenda.gov.br/-/grupo-tecnico-de-padronizacao-de-procedimentos-contabeis-gtcon.

Neste contexto, evidencia-se no achado que a nota de empenho nº 1868/2014 a título de “INSS-Servidores” (ID 99465) não foi fundamentada por documentos hábeis, cujos auditores consideraram desconroles contábeis, quando diferentemente do apontamento, o Município por meio do empenho citado apenas regularizou o lançamento da despesa da educação, para tão somente fechar a conciliação bancária do mês de dezembro de 2013, uma vez que a STN ainda não firmou entendimento para uniformização dos registros contábeis das retenções¹⁰.

Somado aos fundamentos em questão, tem-se que a irregularidade deixou de subsistir, pois o município apenas realizou a compensação para regularização financeira do FPM, utilizando-se os recursos do FUNDEB para efeito de aplicação na forma prevista no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007 (FUNDEB)

Nesse sentido, deixo de acolher os posicionamentos do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, excluindo-se, por via direta, a irregularidade imputada ao Senhor Gilson Cabral da

¹⁰ (<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/consultas-publicas-federacao>).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Costa, do rol da impropriedade apresentada. Entretanto, vê-se necessário determinar ao atual Gestor a adoção de medidas no sentido de implantar controles, registrando os fatos geradores das contribuições sociais a cargo da SEMED, e as contribuições previdenciárias descontadas dos segurados, de modo que fique consignado nos controles contábeis o montante das contribuições pagas ao FUNDEB.

De Responsabilidade do Senhor Francisco Gonçalves Neto – Prefeito Municipal de Costa Marques

c) Descumprimento ao art. 37, caput da Constituição Federal (Princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência), pela ausência de segregação de funções.

No tocante à infringência registrada, o defendente qualificado nos autos não apresentou documentos e/ou razões de justificativas, tendo o Corpo Instrutivo se posicionado pela permanência da irregularidade, no que foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

Em que pese à inércia da parte, cumpre a relatoria conhecer a verdade real sobre os atos de gestão da coisa pública, não podendo contentar-se com a verdade formal, sendo necessária, para a convicção, aferir os achados da auditoria.

A Constituição Federal consagra como princípios fundamentais o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório e a duração razoável do processo, na dicção do artigo 5º, incisos LIV, LV e LXXVIII, respeitando-se os princípios fundamentais do processo, mas capazes de conferir certo grau de certeza e segurança à instrução probatória e à decisão final.

Conceituando o princípio da verdade material, cito Celso Antônio Bandeira de Mello: *“Consiste em que a Administração, ao invés de ficar restrita ao que as partes demonstrarem no procedimento, deve buscar aquilo que é realmente a verdade, com prescindência do que os interessados hajam alegado e provado [...]”*.

Avalia Hely Lopes Meirelles que: *“O princípio da verdade material, também denominado de liberdade na prova, autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo. É a busca da verdade material em contraste com a verdade formal”*.

Observo que, a verdade formal (aparente ou presumida) se constitui na verdade extraída do material probatório ofertado ao julgador, ao passo que a verdade real (material ou substantiva) é buscada com base no princípio da livre investigação das provas oferecidas com vistas a alcançar a autêntica verdade, que nem sempre se deixa transparecer nos autos, que é o presente caso.

Desse modo, visando à verdade material passo a análise meritória do apontamento.

Verifica-se nos presentes autos, que a Equipe de Auditoria constatou que no âmbito da Prefeitura Municipal de Costa Marques inúmeras atividades afetas ao sistema financeiro/orçamentário são executadas exclusivamente na pessoa do contador, o senhor Gilson Cabral da Costa, que é o responsável por empenhar, liquidar e elaborar as ordens de pagamentos das despesas, lançamento da arrecadação das receitas, registro das conciliações bancárias, fechamento de balancete e demais demonstrativos contábeis e envio das informações ao TCE/RO, caracterizando ausência de Segregação de Funções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

A esse respeito, oportuno trazer a lume quais as atribuições do contador¹¹, quais sejam: implantações de contas contábeis, implantações de bancos de dados, implantação de credores, contratos, recursos, inscrições de dívidas, tipos de despesas, implantação de talonários de cheques, certidões, prestações de contas-convênios, implantação de permissões de processos, configurações, empenhamentos, liquidação de empenhos, liquidação de restos a pagar, anulação de empenhos, liquidações, ordens de pagamentos, lançamentos de receitas, baixa de ordens de pagamentos, lançamentos de despesas-extras, baixa de restos a pagar, transferências bancárias, cancelamentos de restos a pagar, débitos de tesouraria, anulação de arrecadações, receitas lançadas, conciliações bancárias, encerramentos mensais, encerramentos anuais, início dos exercícios mensais e anuais, emitir empenhos, ordens de pagamentos, emitir despesas extras, restos a pagar, emitir anulação de empenhos, ordens, liquidações, balancetes mensais, anexos anuais, conforme a Lei 4.320/64 (Anexos 01, 02, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e balanço da execução orçamentária e financeira), etc.

Visando uma maior elucidação, faz-se necessário avaliar o princípio da segregação de funções, em que nenhum servidor deve controlar todas as fases inerentes a uma operação, ou seja, cada fase deve ser executada por pessoas e setores independentes entre si, possibilitando a realização de um controle cruzado.

A segregação de funções tem por finalidade estabelecer um sistema de controle dentro das entidades públicas, de forma a melhorar a eficiência da gestão pública e coibir a prática de fraudes, uma vez que o controle total de todas as etapas de uma transação por um só indivíduo permitiria a este atuar ineficaz ou fraudulentamente. A observância a este princípio pressupõe a criação de departamentos separados e independentes, para funções tais como compras, recebimento, produção, vendas, contabilidade e finanças.

De posse dessas premissas e em análise dos autos, concluo que a Equipe de Auditoria atribuiu irregularidade ao gestor, cuja qualificação não é a adequada, pois a questão é de cunho estritamente técnico, relacionadas ao profissional contábil que exerce papel fundamental na administração municipal de pequeno porte, como é o caso do município de Costa Marques com população de 17.031 habitantes, em que o contador enfrenta uma imensa complexidade de tarefas burocráticas exigidas na Administração Pública, exemplificando: implantações de contas contábeis, implantações de banco de dados, inscrições de dívidas, tipos de despesas, implantação de talonários de cheques, certidões, prestações de contas de convênios, empenhamentos, liquidação de empenhos, lançamento de receitas, baixa de ordens de pagamentos, lançamentos de despesas-extras, débitos de tesouraria, transferências bancárias, tesouraria de caixa, balancetes mensais conciliação de folha de pagamento, etc.

A análise dos documentos acostados aos autos conduz à conclusão que não subsiste a ausência de segregação de função, pois o apontamento por si só não representa uma impropriedade, pois, é perfeitamente possível a contabilidade efetuar todas as operações consoante razões acima, uma vez que em município pequenos, a **Contabilidade** engloba a tesouraria e envolve vários setores que interligam todo o setor contábil em sua estrutura organizacional, que é o caso, pois em consulta ao

¹¹ Decreto-Lei nº 9295/46 (define as atribuições do contador) e a Resolução CFF nº 560/83 (regulamenta a profissão do contador).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Portal da Transparência do Poder Executivo de Costa Marques constatei que inexistiu o setor “tesouraria” e cargo de tesoureiro ¹² na estrutura administrativa do Poder Executivo.

Ademais, averigui que as atribuições concernentes ao cargo de Contador Público do Município de Costa Marques foram descritas no Edital nº 001/2011 do Concurso Público realizado pelo Município, inclusive constando previsão para as atividades compartilhadas, cujo exercício é prerrogativa também de outras profissões, como por exemplo elaboração dos instrumentos de planejamento (Resolução CFC nº 560/83 e NBC T 16).

Com relação a segregação de função, tem-se que na realização da despesa pública incluem-se as fases do empenho, da liquidação e do pagamento, conforme disposto nos artigos 58, 63 e 64 da Lei nº 4.320/64, e, assim, para cada uma representa uma tomada de decisão, devendo ser executada por pessoas e setores independentes e excludentes, para que os controles possam ser mais eficientes. Aqui não se permite confundir o ato do empenho com a simples emissão de uma nota de empenho, pois, enquanto o primeiro refere-se a uma das fases da despesa pública, (art. 58 da Lei nº 4.320/67), a segunda trata-se de um documento produzido para demonstrar o registro contábil desta despesa, (art. 61).

Tem-se, por exemplo, que um contador não deverá emitir parecer opinativo de auditoria sobre atos e fatos administrativos se, anteriormente, foi o agente responsável por sua aplicação ou implementação, bem como sobre relatórios por ele produzidos, pois estaria participando na execução, na emissão e nos registros e, posteriormente, opinando sobre os mesmos.

Pode-se citar outros exemplos de ações que, se exercidas de forma cumulativa por determinados setores da Administração Pública, comprometem o princípio da segregação de funções:

a) contabilidade e contas a pagar - contabilizar uma nota fiscal ou documento inidôneo no sistema e, posteriormente, emitir uma nota de empenho e receber o seu valor correspondente no setor financeiro.

b) contabilidade e controle interno - lançar determinado evento contábil e, posteriormente, emitir parecer sobre o mesmo. Não é compatível o setor responsável por processar e registrar as informações contábeis produzir relatórios de controle interno sobre os mesmos.

c) contabilidade e administração financeira da administração - informar senhas pessoais, que são de uso restrito, a outros usuários para a alterar ou excluir registros que possam interferir em resultados e comprometer tomadas de decisões. Nem é preciso reprimir que a segurança, a confiabilidade e o aprimoramento desses sistemas devem ser uma constante.

d) compras e almoxarifado (recebimentos de bens) - incluir, por parte do servidor responsável, um processo licitatório e de compras fictícias nos respectivos sistemas de compras e de almoxarifado. Nesse caso, pode resultar, também, o registro da entrada de um bem inexistente, comprometendo as informações gerenciais.

¹² Conforme pesquisa acessada no link: http://servicos-web.costamarques.ro.gov.br/port_trans_servidor.cgi, em 30.08.2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

e) recebimento de bens e contas a pagar - incluir documento falso no sistema para, posteriormente, liberá-lo para pagamento, em benefício do próprio servidor responsável.

f) empenhamento de despesas e comissão de licitação - incluir dados e informações privilegiadas, capazes de comprometerem as decisões dos processos licitatórios, bem como a emissão de notas de empenho global ou por estimativa deles decorrentes.

g) de concessão de suprimento de fundos - os próprios supridos atestem as notas fiscais comprobatórias das despesas por eles realizadas.

Nesse diapasão, considerando as peculiaridades que envolvem o caso concreto, a medida mais acertada é relevar a impropriedade, desconsiderando o apontamento inicial, observando que a imputação não se fez acompanhar de fundamentação legal nem explicitou a suposta incompatibilidade entre as atribuições de lançamento da arrecadação das receitas, registro das conciliações bancárias, fechamento de balancetes (págs. 370/371) e a de proceder a emissão de nota de empenho, emissão de nota de liquidação e elaboração das ordens de pagamento das despesas, que são documentos essenciais para demonstrar o registro contábil da despesa.

Registre-se que o Tribunal de Contas da União já decidiu de forma similar, em sede dos Acórdãos nºs 686/2011¹³, 747/2013 e 1682/2013, todos do Plenário, em que atenuou a ausência da segregação de funções - similares aos apontamentos dos achados de auditoria descrita no Relatório Técnico - e determinou aos órgãos que observem o princípio de segregação de funções.

De sorte, já existe normatização desta Corte nesse sentido, que a partir do exercício de 2016, editou a Decisão Normativa nº 002/2016/TCE-RO, em que em seu art. 3º dispõe sobre o princípio da segregação de função, *verbis*:

[...]

Art. 3º São princípios inerentes às atividades de controle interno:

I -Princípio da Segregação das Funções: As funções administrativas devem ser segregadas/parceladas entre os vários agentes, órgãos ou entes. Estabelece que quem executa, não fiscaliza nem aprova. Estas atividades devem ser efetuadas por agentes ou unidades distintas. A segregação de funções determina que cada um dos executores conferirá a atividade/tarefa, ou conjunto delas, executada na etapa anterior, atestando maior segurança no processo decisório;

[...].

Portanto, com supedâneo nos fundamentos sobrepostos, e em desarmonia com os órgãos instrutivos, deve ser relevada e concedida baixa de responsabilidade, excluindo, por via direta, o apontamento do rol das impropriedades apresentadas, sendo suficiente por ora determinar para que o Município observe o consagrado princípio básico da segregação de funções quando da execução de qualquer função administrativa, entre elas, a dos registros contábeis, derivado que é dos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, previsto no *caput* do art. 37 do

¹³ Acórdão 686/2011, *verbis*:

9.12. determinar ao Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES que:

9.12.1 abstenha-se de designar para compor comissão de licitação o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório, em atenção ao princípio da segregação de funções;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

texto da nossa Carta Magna, evitando o acúmulo de atribuições, a fim de aperfeiçoar o Controle Interno.

Face ao exposto, divergindo com o entendimento técnico e manifestação do *Parquet* de Contas, com fulcro no artigo 121, VIII, do Regimento Interno¹⁴, submeto à apreciação dos nobres pares a seguinte proposta de **Decisão**:

I. Considerar legais os atos auditados concernentes a apuração de ocorrência de possíveis irregularidades no âmbito da Prefeitura Municipal de Costa Marques, mormente a desvio de finalidade dos recursos do FUNDEB, no exercício de 2013, descontrole contábil e ausência de segregação de funções, de responsabilidade dos Senhores **Francisco Gonçalves Neto** - Prefeito Municipal, **Giumar José Bonato** - Secretário Municipal de Educação, no período de 02.01 a 05.09.2013, **Gilson Cabral da Costa** - Contador e a senhora **Rute Justiniano Coelho Rodrigues** - Secretária Municipal de Educação, no período de 06.09 a 31.12.2013, tendo em vista que os descumprimentos identificados no curso da instrução processual foram saneadas;

II. Excluir a responsabilidade dos Senhores **Francisco Gonçalves Neto** - Prefeito Municipal, **Giumar José Bonato** - Secretário Municipal de Educação, no período de 02.01 a 05.09.2013, **Gilson Cabral da Costa** - Contador e a senhora **Rute Justiniano Coelho Rodrigues** - Secretária Municipal de Educação, tendo em vista que foram saneadas as impropriedades apontadas na Inspeção Especial;

III. Determinar, via ofício ao atual Prefeito do Município de Costa Marques/RO, Senhor **Vagner Miranda da Silva**, ou quem lhe vier substituir, para que adote procedimentos contábeis adequados para a retenção do INSS, referente ao FUNDEB, de forma que devam as obrigações patronais ser empenhadas, ficando registradas nos controles contábeis do Fundo, para que não paire dúvidas quanto à inclusão dos referidos gastos no cômputo dos 60% do FUNDEB.

IV. Determinar, via ofício ao atual Prefeito do Município de Costa Marques/RO, Senhor **Vagner Miranda da Silva**, ou quem lhe vier substituir, para que observe o princípio de segregação de funções, providenciando a separação de funções de autorização, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de atribuições, a fim de aperfeiçoar o Controle Interno, na forma da Decisão Normativa nº 001/2015/TCE-RO;

V. Encaminhar cópias deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de Rondônia – MPE/RO, Promotoria de Justiça de Costa Marques/RO, em referência ao procedimento ICP n. 2013001010023822, Ofício nº 1026/2014/GAB-PGJ;

VI. Dar conhecimento deste Acórdão, aos Senhores **Francisco Gonçalves Neto** - ex-Prefeito do Município de Costa Marques/RO; **Vagner Miranda da Silva** – atual -Prefeito do

¹⁴ Art. 121. Compete ao Tribunal Pleno:

VIII - Julgar as tomadas de contas especiais, nas quais figurem como responsáveis os agentes públicos indicados nas alíneas “a” e “b” do inciso I deste artigo;



Proc.: 04069/14

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Município de Costa Marques/RO, **Giumar José Bonato** – ex- Secretário Municipal de Educação, **Rute Justiniano Coelho Rodrigues** - ex-Secretária Municipal de Educação e **Gilson Cabral da Costa** - Contador, com a publicação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas – D.O.e-TCE/RO, com supedâneo no artigo 22, IV, c/c artigo 29, IV, da Lei Complementar nº. 154/96, informando da disponibilidade do inteiro teor para consulta no sítio: www.tce.ro.gov.br;

VII. Determinar ao Departamento competente que adote as medidas administrativas e legais para o cumprimento desta Decisão, após **arquivem-se** estes autos.

Em 14 de Setembro de 2017



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
RELATOR