

PROCESSO Nº:	PCA-11/00227501
UNIDADE GESTORA:	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ilhota
RESPONSÁVEL:	Ademar Felisky
ASSUNTO:	Prestação de Contas do exercício de 2010.
RELATÓRIO E VOTO:	GAC/LRH - 005/2014

Município. Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FIA. Aplicação dos Recursos. Aplicação fora dos objetivos do Fundo. Irregularidade grave. Julgamento irregular das contas. Multa.

Os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FIA devem ser aplicados exclusivamente a programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente, conforme exigido nas normas legais e regulamentares (Lei nº 8.242/1991 e Resolução Conanda nº 137/2010), constituindo grave irregularidade a aplicação em finalidades distintas.

1. RELATÓRIO

Trata os autos de exame da Prestação de Contas do exercício de 2010 do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ilhota, sujeito ao regime de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deste Tribunal de Contas (art. 31 da Constituição Federal, art. 113 da Constituição Estadual, Lei Complementar Estadual nº 202/2000 e da Resolução nº TC - 16/94).

A Diretoria de Controle dos Municípios (DMU) realizou exame inicial do Balanço Anual do exercício financeiro de 2010, e das informações encaminhadas bimestralmente, por meio eletrônico (Sistema e-Sfinge).

Em cumprimento ao Despacho à fl. 31, do então Presidente desta Corte de Contas, Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall, foi juntada à presente Prestação de Contas cópia da Ação Civil Pública nº 025.10.004477-2 (fls. 32/101), protocolizada neste Tribunal pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina sob o nº 016880, em 24/09/2010, que trata de irregularidades na execução de despesas do FIA-IIhota.

A Diretoria de Controle, inicialmente, produziu o Relatório nº DMU-329/2013 (fls. 103/119), onde indica ter realizado análise das contas através de exame de consistência dos documentos e informações acima mencionados, bem como verificação dos aspectos constitucionais e legais que norteiam a Administração Pública Municipal, apontando ter constatado irregularidades na realização de despesas, no valor de R\$ 91.518,48, que não se referem exclusivamente a programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente, em afronta aos artigos 15 e 16, da Resolução/Conanda nº 137/2010 c/c o art. 2º, I, da Lei nº 8.242/91 e art. 16, IV, da Lei Complementar Municipal nº 008/2003.

Acompanhando a sugestão da DMU, este Relator determinou a citação do senhor Ademar Felisky – Prefeito Municipal de IIhota em 2010 e gestor do Fundo, para apresentar justificativas.

A audiência do Responsável foi realizada na forma regulamentar, tendo o senhor Ademar Feliski recebido pessoalmente a notificação, conforme comprova o Aviso de Recebimento do Correios (AR-MP) contido nos autos (fl. 121). No entanto, o senhor Ademar Feliski deixou transcorrer *in albis* o prazo para defesa, não apresentando justificativas.

A Diretoria de Controle elaborou o Relatório nº 1241/2013 (fls. 122/135), com a seguinte conclusão:

À vista do exposto no presente Relatório, referente ao resultado da análise da Prestação de Contas Anuais do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de IIhota, com abrangência ao exercício de 2010, autuado

sob o nº PCA 11/00227501, entende a Diretoria de Controle dos Municípios – DMU, que possa o Tribunal Pleno, com fulcro no artigo 59, c/c o artigo 113 da Constituição do Estado e no artigo 1º, inciso III da Lei Complementar nº 202/2000, decidir por:

1 - JULGAR IRREGULARES, na forma do art. 18, inciso III, alínea “b”, c/c o art. 21, parágrafo único da Lei Complementar nº 202/2000, as presentes contas anuais referentes aos atos de gestão do exercício de 2010, pelo ato e/ou infração abaixo relacionado, aplicando ao Sr. Ademar Felisky – Prefeito Municipal e Titular da Unidade no exercício de 2010, CPF 640.694.789-49, residente à Rua Isidoro Maes, 205, Centro, Ilhota, CEP 88.320-000, a multa prevista no artigo 69 da Lei Complementar nº 202/2000, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas para comprovar ao Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos artigos 43, II, e 71 da Lei Complementar nº 202/2000:

1.1 – Realização de despesas, no valor de R\$ 91.518,48, que não se referem exclusivamente a programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente, em afronta aos artigos 15 e 16, da Resolução/Conanda nº 137/2010 c/c o art. 2º, I, da Lei nº 8.242/91 e art. 16, IV, da Lei Complementar Municipal nº 008/2003 (item 5.1 deste Relatório).

2 - RESSALVAR que o exame das contas em questão não envolve o resultado de eventuais auditorias oriundas de denúncias, representações e outras, que devem integrar processos específicos, a serem submetidos à apreciação deste Tribunal de Contas, bem como não envolve o exame de atos relativos à Pessoal, Licitações e Contratos;

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acompanha a Instrução (Despacho GPDRR/160/2013).

É o relatório.

2. VOTO

Este processo de controle externo foi constituído com objetivo de examinar a regularidade das contas anuais de gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA de Ilhota, relativas ao exercício de 2010.

Embora regularmente notificado, o senhor Ademar Feliski, Prefeito Municipal de Ilhota em 2010 e gestor do Fundo, quedou-se silente, nada justificando quanto à irregularidade apontada pelo Corpo Técnico desta Corte.

A Diretoria de Controle elaborou o relatório final (Relatório nº 1241/2103), onde aborda os aspectos relativos à execução orçamentária e financeira e reitera a irregularidades na realização de despesas, no valor de R\$ 91.518,48, que não foram aplicados em programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente na forma prevista nos artigos 15 e 16, da Resolução/Conanda nº 137/2010 c/c o art. 2º, I, da Lei nº 8.242/91 e art. 16, IV, da Lei Complementar Municipal nº 008/2003:

Em pesquisa realizada no sistema e-Sfinge constata-se que o Fundo Municipal da Criança e Adolescente de Ilhota - FMDCA, no exercício de 2010, realizou despesas no valor total de R\$ 150.621,90.

Contudo, em análise às despesas empenhadas pelo referido FMDCA, de acordo com a legislação vigente que rege as políticas de atendimento e assistência social da criança e do adolescente, apenas R\$ 59.103,42 são consideradas regulares (relação anexa a este relatório), enquadrando-se no que dispõe o art. 15, da Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010, do Conanda, a seguir transcrita:

Art. 15. A aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, deliberada pelo Conselho de Direitos, deverá ser destinada para o financiamento de ações governamentais e não-governamentais relativas a:

I - desenvolvimento de programas e serviços complementares ou inovadores, por tempo determinado, não excedendo a 3 (três) anos, da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

II - acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, órfão ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal e do art. 260, § 2º da Lei nº 8.069, de 1990, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;

III - programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

IV - programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;

Ainda, de acordo com o entendimento do Corpo Técnico desta Corte de Contas, expressado por meio da publicação “Orçamento Público e Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente” (Santa Catarina, Tribunal de Contas, 2010, p.13), são consideradas despesas regulares realizadas pelo FMDCA aquelas destinadas a:

- Programas e projetos – Despesas excepcionais para atender crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social como, por exemplo, usuários de substâncias psicoativas e vítimas de maus tratos (CF, art. 227, §3º, VII);
- Formação de pessoal - Conselheiros dos Direitos, Conselheiros Tutelares, além de profissionais envolvidos com os direitos das crianças e adolescentes (art. 15, IV, Res. 137/2010, do Conanda);
- Incentivo à guarda e adoção – Cumprindo o art. 260 do ECA esta é a única despesa obrigatória do FIA. O incentivo poderá ser efetuado através de campanhas e eventos;
- Estudos e diagnósticos - Financiamento de pesquisas, estudos e diagnósticos para efetivação do atendimento à criança e ao adolescente (art. 15, inciso III, Res. 137/2010, do Conanda); e
- Divulgação dos direitos da criança e do adolescente – Divulgação para sociedade, nos mais diversos meios, do ECA (ECA, art. 88, VII, e art. 15, V, Res. 137/2010, do Conanda).

Diante do exposto, do total de R\$ 150.621,90 despendidos no exercício de 2010 pelo FMDCA de Ilhota, R\$ 91.518,48 são considerados irregulares, tendo em vista que violam o disposto no artigo 16, da Resolução nº 137/2010, do Conanda, pela utilização de recursos para despesas que não se identificam diretamente com a realização dos objetivos do FIA ou serviços determinados pela lei que o instituiu.

Segundo as relações de empenhos anexas a este relatório, R\$ 18.389,40 foram destinados ao pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar, sendo vedado pelo art. 16, parágrafo único, II, da Resolução nº 137/2010; R\$ 63.339,08 foram destinados à manutenção e funcionamento do CDCA, vedado pelo art. 16, parágrafo único, III; R\$ 190,00, foram destinados ao pagamento de despesa relacionada à assistência social, que dispõe de fundo específico, vedado pelo art. 16, parágrafo único, IV; e R\$ 9.600,00 foram destinados ao aluguel de imóvel, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência, vedado pelo art. 16, parágrafo único, V.

Art. 16. Deve ser vedada a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo Único. Além das condições estabelecidas no caput, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para:

- I - a transferência sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- II - pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar;
- III - manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IV - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e

V - investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência.

Com relação à aplicação de recursos dos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente, assim se manifesta o Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Prejulgado nº 1832

Os recursos do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente devem ser empregados exclusivamente em programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente

Prejulgado nº 224

As despesas a serem realizadas à conta do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente são aquelas pertinentes à execução das suas atividades, na forma da legislação aplicável, em especial a Lei nº 8.069, de 13.06.90 (Estatuto da Criança)

Por fim, na esteira do entendimento desta Corte e conforme disposto no art. 16, IV, da Lei Complementar nº 008, de 31/12/2003, do Município de Ilhota, a seguir transcrito cabe ao gestor do FIA administrar os recursos específicos para os programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente:

Art. 16 – São atribuições do gestor do FIA:

(...)

IV – administrar **os recursos específicos para os programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente**, segundo as resoluções do CMDCA, ordenando as respectivas despesas;(grifamos)

Diante do exposto, conforme grifado no dispositivo legal acima, os recursos do FIA devem ser destinados, especificamente, para os programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente, restando irregulares as despesas, no valor de R\$ 91.518,48, que não sejam pertinentes à execução das suas atividades do Fundo na forma da legislação aplicável, em especial a Lei nº 8.069, de 13.06.90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

É certo que o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA possui finalidades específicas e os seus recursos devem ser aplicados exclusivamente em programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente, como prescrevem os artigos 15 e 16, da Resolução/Conanda nº 137/2010 e o art. 2º,

I, da Lei nº 8.242/91, bem como o art. 16, IV, da Lei Complementar nº 008/2003 do Município de Ilhota (retro mencionadas).

Desse modo, por exemplo, não podem ser financiadas com despesas do FIA despesas com manutenção do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, inclusive dos Conselheiros Tutelares.

A Constituição Federal de 1988 conferiu clara diretriz no sentido da defesa dos direitos da criança e do adolescente, qualificando-a como prioridade absoluta, consoante o seu art. 227, *caput*:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A partir da diretriz constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) foi instituído com o fim de garantir tal prioridade, conforme o art. 88, incisos II e IV:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

Desse modo, as administrações municipais devem manter Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o fim de garantir a efetividade do princípio constitucional da prioridade absoluta e do princípio da proteção integral da criança e do adolescente.

Este Fundo possui determinada e específica finalidade, voltado precípua mente para a efetivação de programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos. O Município deve identificar as necessidades sociais na área, estruturar os projetos/atividades, organizar o orçamento do FIA

para esses projetos/atividades e neles aplicar os recursos do Fundo (recursos vinculados aos seus objetivos e finalidades).

Constatou-se que o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ilhota aplicou mais de 60% dos recursos em despesas que não se identificam diretamente com a realização dos objetivos do FIA ou serviços determinados pela lei que o instituiu, identificando-se despesas manutenção e funcionamento do Conselho, despesa relacionada à assistência social e despesas com aluguel de imóvel.

Na publicação "Orçamento Público e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente" este Tribunal assim orientou:

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), no exercício de sua competência legal prevista no ECA, vem estabelecendo diretrizes para a adequada aplicação dos recursos que transitam no FIA, devendo ser observado pelos conselhos municipais. Uma das recentes diretrizes foi materializada através da Resolução Conanda no 137/10, que estabelece algumas vedações, sempre buscando o direcionamento eficiente destes recursos:

Art. 16. Deve ser vedada a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. Além das condições estabelecidas no *caput*, deve ser **vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente** para:

I — a transferência sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II — pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar;

III — manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente

IV — o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e

V — investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência. (grifo nosso)

Verifica-se que a intenção é realmente concentrar os recursos para ações voltadas ao efetivo atendimento da criança e do adolescente, com políticas públicas específicas de média e alta complexidade. Entendimento que se coaduna com o do TCE/SC, conforme segue:

Os recursos do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente devem ser empregados exclusivamente em programas, projetos e atividades de

proteção socioeducativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente. (Prejulgado TCE/SC nº 1832, Processo CON-06/00168506)

Embora não tenha sido identificada ilegalidade nas despesas, denota-se desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundo, circunstância considerada irregular. Esse desvirtuamento dos objetivos do FIA merece sancionamento da autoridade pública gestora do Fundo. A gravidade das irregularidades (aplicação de recursos de fundo especial em finalidade diversa da autorizada em lei) autoriza a aplicação de multa em valor superior ao mínimo legal.

Por fim, considerando a notícia do Ministério Público do Estado dando conta do ingresso com Ação Civil Pública em razão dos desvios de finalidade na aplicação dos recursos do FIA de Ilhota, entendo conveniente dar conhecimento da decisão do Tribunal Pleno àquele Órgão, inclusive em face do Termo de Cooperação Técnica nº 049/2010, celebrado entre MPSC e TCE/SC.

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

3.1. Julgar irregulares, sem imputação de débito, na forma do art. 18, III, “b” c/c o art. 21, parágrafo único da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, as contas anuais do exercício de 2010, referentes a atos de gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ilhota, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em face da aplicação de recursos do Fundo, no valor de R\$ 91.518,48, em despesas que não se referiam exclusivamente a programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente (aplicação na manutenção e funcionamento do Conselho da Criança e do Adolescente, despesa relacionada à assistência social e despesas com aluguel de imóvel), em desacordo com os artigos 15 e 16, da Resolução/Conanda nº 137/2010 c/c o art. 2º, I, da Lei nº 8.242/91 e art. 16, IV, da Lei Complementar Municipal nº 008/2003.

3.2. Aplicar ao senhor Ademar Felisky, CPF nº 640.694.789-49, com endereço na Rua Isidoro Maes, 205 - Centro - Ilhota - SC, CEP 88320-000, gestor do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ilhota em 2010, com fundamento no art. 69, da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, c/c o art. 108, parágrafo único, do Regimento Interno (Resolução nº TC-06, de 28 de dezembro de 2001), a multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em face da aplicação de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ilhota em desacordo com os artigos 15 e 16, da Resolução/Conanda nº 137/2010 c/c o art. 2º, I, da Lei nº 8.242/91 e art. 16, IV, da Lei Complementar Municipal nº 008/2003, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico - DOTC-e, para comprovar ao Tribunal de Contas o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, II e 71 da citada Lei Complementar.

3.3. Ressalvar que o exame das contas em questão não envolve o resultado de eventuais auditorias oriundas de denúncias, representações e outras, que devem integrar processos específicos, a serem submetidos à apreciação deste Tribunal de Contas, bem como não envolve o exame de atos relativos à Pessoal, Licitações e Contratos.

3.4. Encaminhar cópia da decisão e do voto do relator ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

3.5. Dar ciência da Decisão ao senhor Ademar Felisky, ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ilhota, à Prefeitura Municipal de Ilhota e à Câmara Municipal de Ilhota.

Florianópolis, em 07 de janeiro de 2014

LUIZ ROBERTO HERBST
CONSELHEIRO RELATOR