



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
Gabinete do Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva  
TRIBUNAL PLENO

**PROCESSO:** 16796/2024

**ÓRGÃO:** SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED

**NATUREZA:** REPRESENTAÇÃO

**REPRESENTANTE:** SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SECEX

**REPRESENTADO:** SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED

**ADVOGADO(A):** NÃO POSSUI

**OBJETO:** REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTO PELA SECEX, EM DESFAVOR DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO-SEMED, PARA APURAÇÃO DE SUSPOSTO DESVIO DE FINALIDADE NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB.

**RELATOR:** ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA

**DECISÃO MONOCRÁTICA Nº. 02/2025-GCERICOXAVIER**

1) Tratam os autos de **Representação**, com pedido de **Medida Cautelar**, formulada pela Secretaria de Controle Externo – SECEX do TCE/AM em face da Secretaria Municipal de Educação – SEMED de Manaus, de responsabilidade do Sr. Luiz Gonzaga Campos de Souza, para apuração da suposto desvio de finalidade na utilização de recursos do FUNDEB para custeio do plano de saúde de servidores.

2) Compulsando a exordial, é possível identificar que a Representante, em síntese, aduz:

- Por demanda do Movimento dos Trabalhadores em Educação (Semed/Manaus) ao Tribunal de Contas, há requisição de apuração do uso irregular de recursos do Fundeb em pagamentos realizados ao credor FUNSERV (Fundo de Custeio do Plano de Saúde dos Servidores do Município de Manaus), cujo objeto seria pagamento de plano de assistência médica;

- A Lei Municipal nº 946/2006 instituiu o plano de saúde dos servidores públicos do município de Manaus (SERVMED), e o Fundo de Custeio do Plano de Saúde dos Servidores Públicos do Município de Manaus (FUNSERV), que tem por finalidade a captação e aplicação dos recursos financeiros necessários à implementação e funcionamento do MANAUSMED;

- Foi editado o Decreto Municipal nº 5.657/2023, que dispôs sobre o Plano de Saúde dos servidores públicos do município de Manaus – SERVMED, e firmou que o custeio do SERVMED se daria, entre outras formas, pela contribuição patronal de



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
Gabinete do Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva  
TRIBUNAL PLENO

4,5% (quatro vírgula cinco por cento) a ser repassado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;

- Tanto as contribuições do segurado como a contribuição patronal são para o custeio do plano (SERVMED) que, por sua vez, é recolhido e repassado ao FUNSERV;

- Em verificação no sistema e-Contas, foi confirmado o pagamento pela unidade gestora Fundeb/Semed/Manaus – 18102, em favor do credor indicado pelo demandante, com histórico “Encargos patronais da folha de pagamento do mês de junho/2024.001 - pessoal e encargos/002-pessoal e encargos;

-O art. 71 da Lei nº 9394/1996 apresenta as expresas vedações para aplicação desses recursos, dentre elas a aplicação em “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social”;

- Ao fim, requer a concessão de medida cautelar para **evitar a utilização de recursos do Fundeb**, vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, fora das finalidades legais e **determinar o retorno de tais recursos já dispendidos à conta de origem**, com fulcro no art. 1º, caput, da Resolução nº 03/2012-TCE, bem como a devida instrução processual, o conhecimento e a procedência da representação.

3) A representação fora protocolada durante o recesso regimental desta Corte. Por isso, a Conselheira-Presidente Yara Lins, pela competência constituída no art. 5º, §2º da Portaria nº 55/2024-TCE/AM, atuou no processo e decidiu, antes de manifestar-se sobre o pedido cautelar, **conceder o prazo de 05 (cinco) dias à MANAUSMED e à SEMED**, para que se manifestassem sobre a representação, nos termos do art. 42-B, §2º da Lei Orgânica nº 2423/1996 (fls. 47/48).

4) O processo veio ao meu gabinete em 16/01/2025, portanto, após o período de recesso, com pedido da MANAUSMED para prorrogação do prazo por mais 15 dias, acompanhado requerimento do Sr. Luiz Claudio dos Santos Corrêa para acompanhar o processo, eis que iniciou a demanda que deu ensejo à representação.

5) Autorizei ambos os pedidos e, na ocasião, verifiquei que ainda restava pendente a análise da admissibilidade dos autos pela Presidência. Portanto, determinei que, ultrapassado o prazo concedido, fosse o processo remetido ao Gabinete da Presidência para exame da admissibilidade, o que ocorreu por meio do Despacho nº 158/2025-GP (fls. 104-106).

6) Além disso, juntaram manifestação a SEMED (fls. 97-103) e a MANAUSMED (fls. 90-95).

7) Os autos retornaram em 12/02/2024 para apreciação do pedido cautelar.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva**  
**TRIBUNAL PLENO**

8) Acerca da competência dos Tribunais de Contas para conceder medidas cautelares, trata-se de competência implícita constante na Constituição da República de 1988, e, além disso, há consolidada jurisprudência e doutrina no sentido favorável:

*TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). Consequente possibilidade de o Tribunal de Contas expedir provimentos cautelares, mesmo sem audiência da parte contrária, desde que mediante decisão fundamentada. Deliberação do TCU, que, ao deferir a medida cautelar, justificou, extensamente, a outorga desse provimento de urgência. Preocupação da Corte de Contas em atender, com tal conduta, a exigência constitucional pertinente à necessidade de motivação das decisões estatais. Procedimento administrativo em cujo âmbito teriam sido observadas as garantias inerentes à cláusula constitucional do due process of law (...).*

*PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Omissis. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- Omissis. 4- Omissis. Denegada a ordem.*

Sob essa égide, sobreveio a edição da Lei Complementar Estadual nº 114/2013 e a Lei Complementar Estadual nº 204/2020, cuja primeira alterou o inciso XX, do art. 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, e a segunda alterou o art. 42-B, passando a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, auxiliar dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais, no controle externo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:*

*XX - adotar medida cautelar, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito;*

*Art. 42-B - O Conselheiro relator de cada processo, por despacho ou mediante submissão ao Tribunal Pleno, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da futura decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte ou do interessado, determinando, entre outras providências:*

*I – a sustação do ato impugnado;*

*II – a suspensão do processo ou procedimento administrativo, inclusive com a vedação da prática de atos inerentes ou com relação imediata com o caso examinado, ainda que indiretamente;*

*III – o afastamento temporário de responsável nos casos do art. 41 desta Lei;*

*IV – a determinação à autoridade competente para que adote as providências necessárias à anulação de contrato considerado ilegal.*



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
Gabinete do Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva  
TRIBUNAL PLENO

9) Dito isto, convém recordar que para concessão de medida cautelar é necessário o preenchimento concomitante do “*fumus boni iuris*”, ou seja, da plausibilidade do direito invocado e do “*periculum in mora*”, qual seja, o risco de ineficácia. No presente caso, entendo **presentes ambos os requisitos.**

10) Para contextualizar com o caso concreto, cumpre esclarecer que o município de Manaus possui o Plano de Saúde (SERVMED), criado pela Lei Municipal nº 946/2006, que é gerido pelo MANAUSMED, cujos recursos são oriundos de um fundo de custeio (FUNSERV). O município de Manaus editou o Decreto Municipal nº 5657/2023, onde, em seu art. 18, estabeleceu as seguintes formas de custeio do referido fundo:

Art. 18. (...)

**I - contribuição patronal de 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, abrangendo a Prefeitura e a Câmara Municipal de Manaus sobre o total do subsídio ou remuneração, proventos e pensão, incluindo as vantagens e gratificações pecuniárias permanentes, dos segurados de que trata o inc. II deste artigo;**

*II - contribuição do segurado titular de 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) sobre o total do subsídio ou remuneração, proventos e pensão, incluindo as vantagens e gratificações pecuniárias permanentes pelo (...)*

*III - contribuição do segurado titular de 9% (nove por cento) sobre o total do subsídio ou remuneração, incluindo as vantagens e gratificações pecuniárias permanentes pelo (...)*

*IV - contribuição do segurado titular de 9% (nove por cento) sobre o total dos proventos pelo: (...)*

11) A SECEX, por meio do Departamento de Auditoria em Educação – DEAE, apurou pelo sistema e-contas que houve pagamentos da unidade gestora FUNDEB/SEMED/MANAUAS ao FUNSERV, registrados como encargos patronais (fls. 12-28) que totalizaram R\$ 26.085.155,06 (vinte e seis milhões, oitenta e cinco mil, cento e cinquenta e cinco reais e seis centavos), até o mês de agosto de 2024.

12) Passando-se à **plausibilidade do direito invocado**, a Lei nº 9394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação - LDB, veda expressamente a utilização de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em programas de assistência médico odontológica, farmacêutica, conforme abaixo descrito:

*Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:*

*(...)*

*IV - programas suplementares de alimentação, **assistência médico-odontológica**, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;*

13) Em sua defesa, a SEMED afirma que a natureza do custeio insere-se no inciso I do art. 18 do Decreto sobredito. Aduz que o Manual de Orientações do FUNDEB considera como despesas legais os



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
Gabinete do Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva  
TRIBUNAL PLENO

encargos patronais sobre a remuneração dos servidores. Assim, defende que não se trata de despesa com plano de saúde, mas sim de obrigação patronal prevista em lei, vinculada à remuneração dos servidores da educação.

14) Além disso, argumenta que a adesão dos servidores públicos municipais ao SERVIMED é facultativa, e que a contribuição patronal, que por sua vez é classificada como despesa de pessoal para fins contábeis, é apenas uma contrapartida. Por fim, aduz que o entendimento adotado pela SEMED foi previamente submetido a análise do Conselho de Acompanhamento de Controle Social e jamais fora questionado pelos órgãos de controle.

15) O MANAUSMED, em suma, apenas argumenta que não possui gerenciamento na definição de qual fonte do recurso deve ser repassada para a área de assistência à saúde, mas reflete que, caso haja irregularidade na fonte utilizada, deve a origem adotar as providências para os devidos ajustes.

16) Após compulsar os autos, em primeira análise, não acolho as justificativas apresentadas pela SEMED. É que, **na prática**, resta evidente que há recursos de origem do FUNDEB sendo transferidos **diretamente** da unidade gestora ao Fundo de Custeio de Plano de Saúde, em contrariedade ao disposto no art. 70, IV da Lei Federal nº 9394/1996, independente da classificação do recurso como obrigação patronal.

17) No que tange ao **risco de ineficácia da decisão**, é mister ressaltar que se trata de possível desvio de finalidade de recursos com destinação vinculada pela Lei nº 14113/2020 (Lei que regulamenta o FUNDEB), cuja prática vem se perpetuando mensalmente desde a edição do Decreto Municipal. Em consulta ao portal da transparência do município de Manaus, verifiquei que houve diversas transferências da unidade gestora do FUNDEB ao FUNSERV no mês de janeiro de 2025 que totalizaram ao menos R\$ 2.425.150,00 (dois milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, cento e cinquenta reais)<sup>1</sup>. Como já dito, este recurso passa a integrar as receitas do MANAUSMED, que por consequência utiliza os recursos para o exercício de suas atribuições, dificultando a devolução caso a representação venha a ser julgada procedente.

<sup>1</sup> Portal da Transparência do Município de Manaus.

<https://transparencia.manaus.am.gov.br/transparencia/v2/#/detalhesempenho/180102000012024NE03414/1/1/2025/1>



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva**  
**TRIBUNAL PLENO**

Empenho	Data Empenho	Unidade	Empenho (R\$)	Anulado (R\$)	Acréscimo (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
180102000012024NE03414 Restos pagos do Exercício:2024	25/11/2024	Fundo de Manut. e Desenv. da Educ. Básica e de Val. dos Prof. da Educação	R\$ 1.483.617,06	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.483.617,06
180102000012024NE03415 Restos pagos do Exercício:2024	25/11/2024	Fundo de Manut. e Desenv. da Educ. Básica e de Val. dos Prof. da Educação	R\$ 52.638,14	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 52.638,14
180102000012024NE03416 Restos pagos do Exercício:2024	25/11/2024	Fundo de Manut. e Desenv. da Educ. Básica e de Val. dos Prof. da Educação	R\$ 16.834,01	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 16.834,01
180102000012024NE03417 Restos pagos do Exercício:2024	25/11/2024	Fundo de Manut. e Desenv. da Educ. Básica e de Val. dos Prof. da Educação	R\$ 182.751,01	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 182.751,01
180102000012024NE03418 Restos pagos do Exercício:2024	25/11/2024	Fundo de Manut. e Desenv. da Educ. Básica e de Val. dos Prof. da Educação	R\$ 656.037,53	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 656.037,53
180102000012024NE03419 Restos pagos do Exercício:2024	25/11/2024	Fundo de Manut. e Desenv. da Educ. Básica e de Val. dos Prof. da Educação	R\$ 33.272,25	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 33.272,25

18) Assim, acolho parcialmente o pedido cautelar no sentido de determinar à SEMED que suspenda os repasses da unidade gestora do FUNDEB/Manaus ao FUNDSERV. Discordo apenas do segundo pedido para determinar o retorno dos pedidos já despendidos, eis que ainda não se sabe o total de recursos transferidos, e que tal medida extrema necessita da devida apuração do mérito ao longo da instrução processual.

19) Noutro giro, é imperioso ressaltar que os órgãos de controle devem indicar as consequências jurídicas de suas decisões, conforme dispõe o art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

*Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)*

*Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos*

20) Isso ocorre com a finalidade de evitar que tais decisões tragam impacto excessivamente negativo à administração pública. Nesse sentido, assiste razão à SEMAD quando pondera que, caso constatada irregularidade, haja providências para os devidos ajustes. Isto posto, entendo necessário determinar à SEMED e à Prefeitura de Manaus que, no prazo de 30 dias, tomem as medidas cabíveis para a compensação dos valores que deixarão de ser recolhidos ao FUNDSERV, a fim de evitar a descontinuidade da prestação do serviço do MANAUSMED, bem como o desequilíbrio orçamentário e financeiro do fundo.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
Gabinete do Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva  
TRIBUNAL PLENO

21) Por fim, ressalto que a concessão da cautelar não implica na procedência ou improcedência da representação, mas tão somente na análise do pleito liminar que visa guarnecer a supremacia do interesse público, podendo vir a ser revogada a qualquer tempo, caso constatado fato novo que altere a situação fática atual.

22) Ante o exposto, com fundamento no art. 42-B, da Lei Orgânica nº 2423/1996 c/c art. 1º, §5º, da Resolução nº 03/2012 TCE/AM:

22.1) **DEFIRO** a concessão da medida cautelar, com fundamento no art.42-B da Lei Orgânica nº 2423/1996 c/c o art. 1º, da Resolução TCE/AM nº 03/2012, para determinar à SEMED e à Prefeitura de Manaus:

22.1.1.) a imediata **SUSPENSÃO** dos repasses da unidade gestora do FUNDEB/Manaus ao FUNDSERV, sob pena de multa nos termos do art. 54, II, “a” da Lei Orgânica nº 2423/1996 e art. 308, II, “a” do Regimento Interno, devendo a medida ser comprovada nos autos;

22.1.2) que, **no prazo de 30 dias**, procedam à **COMPENSAÇÃO** dos valores que deixarão de ser recolhidos ao FUNDSERV, a fim de evitar a descontinuidade da prestação do serviço do MANAUSMED, bem como o desequilíbrio orçamentário e financeiro do fundo

22.2) DETERMINO, ainda, a remessa dos autos à GTE – Medidas Processuais Urgentes para as seguintes providências:

22.2.1) Publicar este despacho no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, em até 24 horas, em observância ao art. 42-B, §8º da Lei Orgânica nº 2423/1996 c/c o art. 5º da Resolução nº 03/2012-TCE/AM;

22.2.2) OFICIE a Secretaria Municipal de Educação – SEMED, por meio de seu Secretário, e a Prefeitura de Manaus, para que no prazo de 15 (quinze) dias apresentem documentos e/ou justificativas, nos termos do art. 42-B, §3º da Lei Orgânica nº 2423/1996;

22.3) Decorrido o prazo, envie os autos ao DEAE, que deverá proceder à instrução processual, e, em sua análise, realizar o cálculo do montante repassado indevidamente desde a edição do Decreto Municipal nº 5657/2023. Autorizo, caso necessário, a notificação aos responsáveis para eventual recolhimento dos valores, nos termos do art. 20, §2º da Lei Orgânica nº 2423/1996.

22.4) Posteriormente, seja o processo encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para emissão de Parecer.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva**  
**TRIBUNAL PLENO**

23) Dê-se ciência desta decisão monocrática à representante.

24) Sejam obedecidos os prazos regimentais.

**GABINETE DO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, em Manaus,  
13 de Fevereiro de 2025.

**Érico Xavier Desterro e Silva**  
Conselheiro Relator