

TC 009.862/2010-2

Tipo: Representação

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE

Interessado: Câmara Municipal de Juazeiro do Norte/CE

Proposta: Conhecer da Representação e, quanto ao mérito, considerá-la prejudicada.

INTRODUÇÃO

Trata-se de expediente encaminhado a este Tribunal e autuado como representação, no qual o Presidente da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte/CE, Senhor José de Amélia Pereira Júnior, encaminha cópia do Processo Político-Administrativo n.º 0001/2010-CP/CM instaurado pela Câmara Municipal, aprovado pelo Plenário na Sessão Ordinária de 23/3/2010. Referido processo tem como denunciante Fábio Souza Tavares e denunciado o Prefeito Municipal Manoel Raimundo de Santana Neto.

2. Considerando que o processo em referência aborda irregularidades em várias obras com recursos Federais, notadamente do Fundeb, o representante solicita deste TCU o acompanhamento e a tomada de medidas cabíveis.

3. A instrução inicial, da lavra da assessoria da Secex/CE (fls. 79-81), afirma que, de acordo com o denunciante Fábio Souza Tavares, o demandado seria responsável direto por sérios atos irregulares, que foram resumidos do seguinte modo:

a) O denunciante *“fez por realizar embustes em procedimentos licitatórios através de diversas Secretarias Municipais”*, conforme se depreende de pesquisa junto ao “Portal da Transparência” do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará –TCM;

b) O esquema articulado baseava-se na simulação de concorrência com a participação na modalidade Convite das empresas Nova Construtora Ltda., Construtora ASP Ltda. e Construtora J. Filho Ltda., que pertencem ao mesmo titular, Senhor Cícero Joaquim Alves. Trata-se de inequívoca fraude a licitação;

c) A empresa Nova Construtora Ltda. também é de titularidade do Senhor Cícero Joaquim Alves, e figura como sócia uma filha sua;

d) O prefeito em *“ardiloso conluio com as empresas vividas sob o mesmo controle diretivo”*, habilitava as empresas com preços previamente ajustados com superfaturamento;

e) Corroborava a ideia de que as empresas são mera fachadas o ato de que possuem sede/endereço em residência particular do Senhor Cícero Joaquim.

4. Ainda de acordo com a instrução precedente, na qualidade de elemento probatório, o denunciante encaminhou pesquisa impressa do “Portal da Transparência” do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará -TCM relativamente às licitações ocorridas em 2009; comprovante de inscrição e Situação cadastral – CNPJ das empresas Nova Construtora Ltda., Construtora ASP Ltda. e Construtora J. Filho Ltda.; planilha referente à 2ª. medição da obra de ampliação e manutenção da EEF Cícero Germana Correia, no valor de R\$ 78.493,82, executada pela Construtora ASP Ltda.; e fotos de imóveis residenciais localizados em endereços informados como sede das construtoras denunciadas.

5 A assessoria da Secex/CE pontuou que o entendimento do Tribunal em casos semelhantes ao presente foi firmado por meio do Acórdão 1.765/2010, do Plenário do TCU, e afirma que, no tocante a recursos do Fundeb, em se tratando de irregularidades em procedimentos licitatórios, na execução contratual, na execução orçamentária e financeira, ou, ainda, em procedimentos administrativos de contratação e pagamento de pessoal, devem os autos ser encaminhados ao tribunal de contas que, por natureza, examina os atos de gestão do administrador municipal ou estadual e aprecia suas contas, principalmente quando se tratar de ato do qual não se vislumbra de imediato resultado danoso ao fundo, para que o referido órgão avalie os procedimentos a serem adotados.

6 Nessas condições, a proposta de encaminhamento de então foi a de efetivação de diligência ao Tribunal de Contas dos Municípios visando verificar a existência de trabalhos de fiscalização realizados, ou em andamento, relacionados ao Processo Político-Administrativo n.º 0001/2010-CP/CM instaurado pela Câmara Municipal de Juazeiro do Norte/CE, acerca de irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb, de forma a subsidiar a presente representação.

7 A chegada ao Tribunal da documentação oriunda do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (fls. 86-158 e o Anexo 1) enseja nova intervenção da unidade técnica no presente processo.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8 Saliente-se, preliminarmente, que a autoridade interessada é legítima para representar ao Tribunal de Contas da União, conforme previsto no artigo 237, inciso III, do Regimento Interno e art. 132, III, da Resolução nº 191/2006 – TCU

9 O art. 235 do RI/TCU estabelece que a denúncia/representação sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

10 O parágrafo único daquele artigo, por sua vez, dispõe que: “*O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante*”.

11 No caso em exame, verifica-se que a documentação encaminhada apresenta o relato dos fatos em linguagem clara e objetiva. Dessa forma, considera-se preenchido o requisito de admissibilidade atinente à clareza textual da peça de denúncia.

12 Relativamente à matéria denunciada, verifica-se, *a priori*, a competência do TCU para atuar nesse processo, tendo em vista abordar possíveis irregularidades atinentes à aplicação de recursos do Fundeb. A competência do TCU para fiscalizar recursos do Fundeb se firma quando há transferência da União aos Estados e Municípios, a título da complementação referida no art. 60, § 3º, do ADCT/CF, e no art. 6º da Lei n.º 9.424/1996 (Decisões Plenárias/TCU n.ºs. 483/2000 e 023/2001).

13 Em pesquisa realizada, na página da internet da Secretaria do Tesouro Nacional, Consulta a Transferências Constitucionais - Municípios (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp) constatou-se que a complementação da União à municipalidade totalizou R\$ 11.627.150,82, no exercício de 2009.

14 Dessa forma, considerando que a peça examinada trata sobre matéria de competência do Tribunal, refere-se a órgão sujeito à sua jurisdição, é redigida em linguagem clara e objetiva e está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada, propõe-se o seu conhecimento como representação.

EXAME TÉCNICO

15 O ofício da Presidência da Câmara dos Vereadores de Juazeiro do Norte/CE, por considerar que o processo em referência aborda irregularidades em várias obras com recursos Federais, notadamente do Fundeb, solicita deste TCU o acompanhamento e a tomada de medidas cabíveis da alçada do Tribunal.

16 Sobre a atuação do TCU relativamente à fiscalização de recursos do Fundeb, de acordo com o Acórdão 3327/2010, da 1ª Câmara, quando a União transfere tais recursos a ente subnacional, a fiscalização de sua aplicação e o exame de suas respectivas contas passa para a alçada dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, conforme o ente governamental beneficiado. Tal entendimento encontra amparo nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e no inciso II do art. 26 da Lei 11.494, de 20/6/2007, que regulamenta o Fundeb.

17 A despeito da existência de repasses complementares de recursos da União para a conta Fundef referente ao município de Juazeiro do Norte/CE, fato que poderia indicar uma possível competência deste Tribunal para avaliação das irregularidades denunciadas pela presidência da Câmara dos Vereadores daquele município, a análise sistêmica dos dispositivos constitucionais e legais relacionados ao assunto apontam para uma atuação diferente por parte desta Corte de Contas.

18 O artigo 212 da Constituição Federal define, em essência, o pacto federativo acerca do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecendo as parcelas que cada esfera de governo deverá aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino.

19 Especificamente para o financiamento da educação básica, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394/1996, estabelece as regras para a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, determinando, ainda, a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil.

20 A LDB reserva à União um papel de formulador, regulador e avaliador, enquanto confere a estados e municípios, fundamentalmente, o papel de provedores, ainda que, supletivamente tenham atribuições de formuladores e reguladores em suas esferas de competência.

21 Cabe também ressaltar que a IN TCU 60/2009, que regulamentou os procedimentos para fiscalização do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, enfatiza o controle das obrigações da União em relação à manutenção do Fundeb, tanto assim que, grande parte de seus dispositivos, refere-se à obtenção e análise de informações que comporão o parecer prévio das contas de governo, anualmente a fim de informar adequadamente ao Congresso Nacional acerca da conformidade da gestão do Fundeb a cargo do Governo Federal.

22 Referido normativo, em seu Capítulo III, estabelece que a ação de controle a cargo do Tribunal é essencialmente proativa, realizada "*mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes*", e que eventuais danos verificados na aplicação desses recursos, somente serão convertidos em tomada de contas especial nos casos em que as irregularidades identificadas forem relevantes e de acordo com a materialidade dos prejuízos causados ao Fundeb.

23 Desse modo, quando não for o caso de uma atuação proativa da Corte de Contas, os dispositivos mencionados indicam que o Tribunal de Contas da União deve agir de forma mais delimitada e distante, não atuando primariamente no exame dos procedimentos contratação e efetuação de gastos, tarefa que deve ser executada preliminarmente pelos conselhos sociais e pelos tribunais de contas com jurisdição sobre o ente federativo aplicador dos recursos.

24 Como bem pontuado na instrução inicial, o entendimento do TCU, exarado no Acórdão 1.765/2010-Plenário, é no sentido de que, em se tratando de irregularidades em procedimentos licitatórios, na execução contratual, na execução orçamentária e financeira, ou, ainda, em procedimentos administrativos de contratação e pagamento de pessoal, devem os autos ser encaminhados ao tribunal de contas que, por natureza, examina os atos de gestão do administrador municipal ou estadual e aprecia suas contas, para que avalie os procedimentos a serem adotados.

25 Além disso, em situações nas quais o Tribunal de Contas da entidade subnacional responsável pela fiscalização de municípios, seja ele um Tribunal de Contas do Estado ou dos Municípios, como é o caso do órgão de controle externo cearense, já autua processo tornou-se paradigmático o Acórdão 5037/2010, da segunda câmara, no âmbito do processo TC-000.233/2008-8, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcante.

26 Naquela ocasião, o Ministro-Relator pontuou a necessidade de se racionalizar esforços, conjugada ao fato de que estava em curso no Tribunal de Contas local a análise da gestão do Fundef pelo responsável e que a irregularidade tratada naqueles autos poderia influir no mérito da análise levada a cabo pelo TCU. Naquela ocasião, o Ministro concluiu afirmando que se deveria remeter a questão à Corte de Contas local para que esta avaliasse tal irregularidade em confronto com todo o contexto da gestão examinada.

27 No caso em tela, a resposta à diligência efetuada pelo TCU ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará dá conta de que aquele Tribunal não só está inteirado da questão, como já realizou procedimento de fiscalização que lhe é próprio e, por fim, afirma que, no âmbito daquela corte, o processo instaurado encontra-se em fase de audiência das alegações de defesa dos gestores e autoridades apontados como responsáveis pelo TCM cearense.

28 Quanto ao teor das denúncias, as irregularidades relatadas na representação formulada pela Câmara dos Vereadores referem-se à existência de diversos certames licitatórios viciados, nos quais empresas pertencentes a parentes concorreram no mesmo certame, sendo que algumas dessas licitações contavam com recursos do Fundeb, já que tinham como objeto a reforma de algumas escolas municipais. Não há nas denúncias, todavia, registro de ocorrências de impropriedades quanto aos serviços executados nas reformas das escolas ou até mesmo de inexecução dos objetos contratados com eventual dano ao erário, conquanto, destaquemos, sejam graves as denúncias de direcionamento dos certames.

29 Outra impropriedade apontada, dessa vez pelo TCM, dá conta de aquisição de uniformes escolares com recursos do Fundeb, prática que não é permitida pelos regulamentos de regência de utilização de recursos financeiros do fundo. A se confirmar o achado do TCM, é certo que a prefeitura deverá ressarcir os cofres do Fundeb, mas esse feito certamente poderá ser instruído e julgado pelo TCM cearense, sem necessidade alguma de intervenção do TCU.

30 Verifica-se, portanto, que está sendo cumprido o preconizado no Acórdão 1.765/2010, do Plenário do TCU e no Acórdão 5037/2010, este último da Segunda Câmara. Além dessas decisões, importante citar para o deslinde do presente processo, o disposto no Acórdão 2436/2011, da Segunda Câmara do Tribunal, no âmbito do processo TC-020.443/2010, que, ao tratar de representação em condições semelhantes à atual, julgou o mérito prejudicado, justamente por já haver processo em andamento no TCM cearense.

31 Em conclusão, temos o mérito da presente representação tido por prejudicado, conquanto prossiga o processamento do feito no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, que, aliás, leva a cabo procedimento até mais abrangente do que o imaginado pelo representante. Desse modo, não poderia ser outra a proposta encaminhamento senão a disposta a seguir.

32 Finalmente, ainda há um ponto que deve ser tocado nessa instrução, que diz respeito ao controle social, tema que tem sido tão caro ao TCU ultimamente, principalmente no que diz respeito à educação. A Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, enfatizou fortemente o controle social, por meio de conselhos, conforme seus arts. 24 e 25. O normativo estabelece a obrigatoriedade de criação, no âmbito de cada esfera governamental, de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - CACS, fortalecendo, com essa exigência, a participação da sociedade na verificação da aplicação dos recursos públicos vinculados à educação. De acordo com o art. 24 de referida lei cabe ao Conselho Municipal o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos.

33 Quanto à verificação do cumprimento do disposto no art. 212 da CF e de seus dispositivos, a mencionada lei dispõe sobre a distribuição dos encargos entre os órgãos de controle da seguinte forma:

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo”. (grifei).

34 Dessa forma entende-se relevante encaminhar cópia do presente processo ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Município de Juazeiro do Norte/CE, ante sua atribuição de exercício do acompanhamento e do controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb.

CONCLUSÃO

35 Em conclusão, com suporte na jurisprudência do TCU, na necessidade de que o TCU informe sua decisão às autoridades interessadas e, por fim, mas com não menos importância, na relevância do controle social nos casos análogos ao atual, a representação, no âmbito do TCU, apesar de conhecida, acaba prejudicada e cópia dos autos deve ser encaminhada ao FNDE, ao Tribunal de Contas do Município do Estado do Ceará e ao Presidente da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte/CE e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Município de Juazeiro do Norte/CE, conforme proposta de encaminhamento disposta a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36 Ante o exposto, considerando que a documentação encaminhada traz em seu bojo os requisitos de admissibilidade da espécie processual, bem como o entendimento desta Corte, exarado nos Acórdãos 1.765/2010, Plenário, 5.037/2010, Segunda Câmara, e 2.436/2011, Segunda Câmara, submetem-se os autos à consideração superior propondo que o Tribunal decida:

I- conhecer da presente representação nos termos do artigo 237, inciso III, do Regimento Interno e art. 132, III, da Resolução 191/2006 – TCU, para, no mérito, considerá-la prejudicada:

II – encaminhar cópia integral dos autos ao FNDE, ao Tribunal de Contas do Município do Estado do Ceará e ao Presidente da Câmara Municipal de Juazeiro do Norte/CE, Senhor José de Amélia Pereira e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Município de Juazeiro do Norte/CE;

III – arquivar os presentes autos.

SECEX/TCU/CE, 17 de maio de 2011.

Alessandro de Araújo Fontenele

AUFC Mat. 4201-3