

TC 005.021/2011-1

Tipo: Representação

Unidade Jurisdicionada: Prefeituras Municipais de São Benedito, Potengi, Itapipoca, Uruburetama e Pedra Branca/CE

Interessado: Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação do FNDE

Assunto: supostas irregularidades relacionadas à aplicação de recursos do Fundeb.

Proposta: conhecer, dar ciência da deliberação e arquivar o processo.

INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício 385/2011/CGFSE/DIFIN/FNDE/MEC, da Coordenação Geral de Operações do Fundeb-FNDE, datado de 18/2/2011, por meio do qual encaminha cópia de documentação recebida da Controladoria-Geral da União, relacionada a reclamações apresentadas por representantes da sociedade civil referente a supostas irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb pelos Municípios de São Benedito, Potengi, Itapipoca, Uruburetama e Pedra Branca/CE (peça 1, p. 1-2).

2. O representante informa que cópia do mesmo procedimento foi encaminhada também ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, ao Ministério Público Estadual e ao Ministério Público Federal, para análise e adoção das providências cabíveis, em face das suas atribuições em relação ao FUNDEB, conforme previsto no inciso II do art. 26, e caput do art. 29 e §2º, da Lei 11.494/2007.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Destaque-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 191/2006 – TCU.

4. 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.

5. 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”.

6. 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.

7. Relativamente à matéria denunciada, verifica-se, a competência do TCU para atuar nesse processo, tendo em vista abordar possíveis irregularidades atinentes à aplicação de recursos do Fundeb.

8. Em pesquisa realizada, em 28/12/2011, no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional na Internet (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp - Consulta a Transferências Constitucionais - Municípios), constatou-se que a complementação da União aos municípios de:

- a) São Benedito/Ce, no exercício de 2006, totalizou R\$ 6.338.312,14 provenientes do Fundef;
- b) Potengi/Ce, no exercício de 2007, totalizou R\$ 2.260.270,15, provenientes do Fundeb;
- c) Itapipoca/Ce, no exercício de 2008, totalizou R\$ 28.239.298,42, provenientes do Fundeb;
- d) Uruburetama/Ce, nos exercícios de 2005 e 2006, totalizou R\$ 2.833.506,77 e 3.379.636,97, provenientes do Fundef, e em 2007, R\$ 4.414.888,05, provenientes do Fundeb;
- e) Pedra Branca/Ce, no exercício de 2007, totalizou R\$ 9.528.165,71, provenientes do Fundeb.

9. Assim, 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

10. O ofício da Coordenação Geral de Operacionalização do Fundeb-FNDE solicita a adoção de medidas por parte desta Corte de Contas quanto aos fatos encaminhados pela Controladoria Geral da União, provenientes de três fontes distintas, quais sejam:

- a) formulário de encaminhamento de denúncias da CGU no âmbito do Programa Olho Vivo (peça 1, p. 5-27), versando sobre o descumprimento da legislação do PNAE acerca da composição do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, no município de São Benedito na gestão do Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel, no ano de 2006;
- b) formulários virtuais anônimos (peça 1, p. 28-31), versando sobre contratação de empregados fantasma, com a retenção de verba do Fundeb destinada ao pagamento dos funcionários pelo Secretário da Educação no Município de Potengi, no período de 2007; irregularidades na aplicação de recursos do Fundeb na reforma de escolas, construção de salas de aula, e contratação de professores não habilitados, no Município de Itapipoca, na gestão do Sr. João Ribeiro Barroso (prefeito) e Sr. Geraldo Gomes de Azevedo Filho (secretário da educação), no período de 2008; e irregularidades na aplicação de recursos repassados para cursos de capacitação de professores, construção, ampliação e reformas em escolas, melhorias no transporte escolar, licitação de merenda escolar, no município de Uruburetama, na gestão do Sr. José Giuvan Pires Nunes (prefeito), Isabel Batista Nunes e João de Castro Chagas Neto (secretários da educação), no período de 2005-2007;
- c) ação popular (peça 1, p. 32-35 e peça 2, p. 1-10) contra o município de Pedra Branca, requerendo responsabilização dos Srs. Antônio Gois Monteiro Mendes (Prefeito), Hélio Chaves Bastos (Secretário de Agricultura e Pecuária), Francisco Cláudio de Melo (Contabilista da prefeitura) e da empresa Silmont Comércio de Alimentos, Papelaria e Serviços de Informática (CNPJ 07.825.407/0001-05), acerca de fraude na licitação de aquisição de material de consumo para construção de cisternas, no período de 2007.

11. A demanda decorreu ainda do fato de que não cabe àquele fundo a fiscalização do emprego dos recursos repassados ao Fundeb, vez que sua transferência, por ser de forma automática, retira da União a titularidade dos recursos, elimina sua ingerência sobre os mesmos, tornando-se, conseqüentemente, desnecessária a fiscalização e o exame da prestação de contas.

12. O entendimento desta Corte, exarado no Acórdão-TCU 3.327/2010 -1ª Câmara é no sentido de que, ao deixarem esses recursos de pertencer ao patrimônio federal após sua transferência, 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, de acordo com o contido 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.

13. A despeito da existência de repasses complementares de recursos da União para a conta Fundeb referente aos municípios de São Benedito, Potengi, Itapipoca, Uruburetama e Pedra Branca/CE, fato que poderia indicar uma possível competência deste Tribunal para avaliação das irregularidades denunciadas, a análise sistêmica dos dispositivos constitucionais e legais relacionados ao assunto apontam para uma atuação diferente por parte desta Corte de Contas.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. Quanto à verificação do cumprimento do disposto no art. 212 da CF e de seus dispositivos, a mencionada lei dispôs 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”. (grifou-se).

19. Dessa forma entende-se relevante encaminhar cópia do presente processo ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb dos Municípios de São Benedito, Potengi, Itapipoca, Uruburetama e Pedra Branca/CE ante sua atribuição de exercício do acompanhamento e do controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb.

20. 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.

21. 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.

22. 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 de 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.

23. O entendimento desta Corte, 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.

24. Saliente-se que a demanda da Controladoria Geral da União decorre de informações constantes de denúncias autuadas junto àquele órgão de controle interno para tomar as providências que julgasse cabíveis nos casos apresentados.

25. Portanto, as irregularidades ora apontadas, por sua natureza, devem ser examinadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará- TCM/CE, órgão competente para o exame das contas e dos atos de gestão dos prefeitos dos municípios citados. Entretanto, considerando a informação do Coordenador-Geral de Operacionalização do FNDE e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação de que esse assunto foi encaminhado, também, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, ao Ministério Público Estadual e ao Ministério Público Federal para adoção de medidas julgadas cabíveis, descabem propostas nesse sentido.

26. Por fim, alvitra-se a cientificação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM/CE e do Conselho do FUNDEB dos Municípios de São Benedito, Potengi, Itapipoca, Uruburetama e Pedra Branca/CE, para a adoção de medidas de sua competência.



27. Registre-se que o TCU, em situação análoga, por meio do Acórdão 11.818/2011-2ª Câmara, decidiu conhecer da Representação, e arquivá-la, sem prejuízos de realizar determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, considerando que a documentação encaminhada traz em seu bojo os requisitos de admissibilidade da espécie processual, bem como e o entendimento desta Corte, exarado no Acórdão 1.765/2010-Plenário, submetem-se os autos à consideração superior propondo que o Tribunal decida em:

a) conhecer da presente representação nos termos do artigo 237, inciso II, do Regimento Interno e art. 132, II, da Resolução 191/2006 – TCU, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade;

b) encaminhar cópia dos autos ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará-TCM/CE e aos Conselhos do FUNDEB dos Municípios Granja, Jucás e Mucambo/CE, esclarecendo-lhes que a fiscalização do uso dos recursos do FUNDEB compete, primariamente, ao TCM/CE e ao respectivo conselho de fiscalização municipal, o qual tem o poder-dever de se manifestar acerca das contas do fundo perante o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

c) dar ciência do acórdão a ser proferido ao representante; e

c) arquivar os presentes autos.

SECEX/TCU/CE, em 5 de janeiro de 2012.

(Assinado eletronicamente)
Sylvia Lúcia de Amorim Cardoso
AUFC – Mat.784-6