

TC 008.287/2010-4

Tipo: Representação

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA.

Interessado: Câmara Municipal do município de Urbano Santos/MA.

Proposta: de mérito.

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de representação formulada pelo Sr. Gerardo Amélio Rodrigues Filho, Presidente da Câmara Municipal de Urbano Santos/MA, ao encaminhar a este Tribunal, mediante Ofício 020/2010 (peça 1, p. 2-4), cópia do Relatório de Análise das Contas Anuais de 2005 da Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA (peça 1, p. 5-15), feito pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação, Finanças e Orçamento daquela Câmara Municipal, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no referido município no exercício 2005.

HISTÓRICO

2. A documentação encaminhada na inicial desse feito foi acompanhada da Prestação de Contas da referida municipalidade, exercício de 2005, reprovada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - TCE/MA (peça 1, p. 27-34). Ademais, foram encaminhados ainda documentos baseados em análise documental e em depoimentos de pessoas ligadas diretamente às ações examinadas no processo de contas (peça 1, p. 44-50, a peça 7).

3. Em exame preliminar, peça 11, p. 18-25, esta unidade técnica relacionou as diversas irregularidades mencionadas na vestibular de forma a identificar a existência de recursos federais envolvidos nas constatações encaminhadas. Para subsidiar a citada instrução buscou-se repasses voluntários ao município em tela e ainda no endereço eletrônico da Controladoria-Geral da União - CGU a realização de trabalho de auditoria na Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA abrangendo o exercício de 2005, tendo-se obtido o Relatório de Fiscalização 698, relativo ao 19º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos (peça 8, p. 3-50 a peça 11, p. 1-16).

4. A partir dos resultados das pesquisas, foi verificado que tratavam de recursos federais, consoante os documentos como notas de empenho existentes nos autos, somente as irregularidades atinentes à autorização de despesa para reforma de prédios escolares, executadas em desacordo às planilhas orçamentárias e a apresentação de folha de pagamento com carimbo de protocolo do banco em data como feriados, sábados e domingos.

5. Com o conjunto das informações colhidas, notadamente as constatações da CGU, em confronto com as irregularidades denunciadas, pode-se relacionar o fato referente a serviços não executados em escolas do Ensino Fundamental com a notícia de diversas irregularidades nos exercícios de 2004 e 2005 com dano aos cofres do Fundef, que, pela origem dos recursos, de alçada federal, deviam ser apuradas, pois configurariam débito ou ainda a aplicação de multa.

6. Em relação aos problemas verificados ainda no relatório da CGU, mas relativos a repasses de outros órgãos, entendeu-se não ter potencialidade de dano ao erário, motivo pelo qual, no momento oportuno seria dado o encaminhamento adequado para cada providência a ser tomada pelos concedentes envolvidos.

7. Nesse cenário, foi proposta e realizada, peça 11, p. 26, diligência à Controladoria-Geral da União para encaminhar cópia das evidências que embasaram as constatações do Relatório de

Fiscalização 698, relacionadas aos recursos do Fundef aplicados pela Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA nos exercícios de 2004 e 2005.

8. Com a resposta à diligência trazida à baila pela CGU, peça 12 a peça 30, passaremos a analisar os documentos acostados aos autos.

EXAME TÉCNICO

9. Observa-se preliminarmente que, consonante já fora consignado na instrução preliminar desse feito, as irregularidades encaminhadas pelo representante versavam sobre temas diversos não havendo identificação precisa sobre a origem dos recursos envolvidos em cada uma delas. Coube então a esta unidade técnica o saneamento dos autos para estabelecer o nexo de causalidade entre as denúncias e a aplicação de recursos federais.

10. Não obstante o relatório da CGU, que serviu de base para análise inicial do feito indicar irregularidades de dois exercícios, 2004 e 2005, não abordaremos os fatos relativos a 2004, vez que estes não se relacionam com o exercício indicado na vestibular, que é 2005. Ademais, não iremos analisar o conjunto das irregularidades contidas no mencionado relatório, e sim aquelas que possam ajudar na elucidação dos assuntos efetivamente tratados nesta representação, pois de outro modo estaríamos utilizando deste processo, com objetivo específico, para ampliar seu escopo e examinar outros fatos além daqueles evocados na inicial, procedimento que depõem contra a racionalidade administrativa e operacional, ainda mais quando já se tem um conjunto processual bastante extenso como nesse caso.

11. Desta forma, temos que o relatório da CGU mencionou, em relação ao Fundef, o superfaturamento em obras e serviços de engenharia realizadas no exercício 2005, dentre outras, nas unidades escolares Santos Carvalho, Paulo Diniz, Dr^a Dulcinéia. Prof^a Assunção, Prof. Magno Bacelar, José Pedro da Graça e Deus é Amor, que também foram mencionadas na inicial desse feito. Sendo que no caso das unidades escolares Paulo Diniz e Deus é Amor também foi identificada inexecução de serviços de reforma contratados.

12. Todavia, os comparativos de preços realizados pela CGU para aferir o citado superfaturamento, peça 25, p. 21-30, revelam algumas inconsistências que torna temerária a conclusão a que se chegou. Primeiro que foram analisados apenas alguns itens das planilhas e não todos, onde poderia ter sido encontrado um balanceamento de diferenças. Segundo, foi feita uma comparação com valores errôneos, pois se aplicou o preço referencial unitário para itens que o eram. Assim, quando se compara apenas o valor da unidade contratada com o referencial unitário, facilmente se identifica diversos valores contratados abaixo do parâmetro utilizado.

13. Nessa linha, temos como frágeis as evidências trazidas à tona para caracterizar a existência de dano a respeito das reformas em unidades escolares citadas inicialmente nesses autos. Com isso, cabe então analisar a irregularidade relativa à apresentação de folha de pagamento com carimbo de protocolo do banco em data como feriados, sábados e domingos.

14. Sobre esse ponto vale lembrar que em apenas quatro oportunidades esse fato ocorreu e o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA analisou as contas do município em tela, no exercício 2005, e concluiu pela irregularidade, englobando inclusive a aplicação dos recursos do Fundef geridos pelo ente. Não tendo aquela instância de controle verificado a inexistência de verdade material para os gastos elencados nas folhas de pagamentos, de forma a simples presença de datas em dias não úteis, não denotam a falta dos serviços prestados pelos servidores constantes dessas folhas, não havendo, portanto, elementos que caracterizem a presença de dano.

15. Não obstante essa análise, faz-se necessário explicar sobre a alçada do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos oriundos do Fundef, como no caso em tela.

16. Para melhor elucidação da questão, apoiaremos nossa análise nas reflexões contidas no Acórdão 1765/2010-TCU-Plenário, isso porque a mencionada decisão debruçou-se sobre o tema,

uso irregular de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, fundo que sucedeu o Fundef. E ainda porque o referido Acórdão teve repercussão geral para as unidades da Secretaria Geral de Controle Externo - Segecex do TCU, consoante memorando-circular 38/2010- Segecex, de 17 de agosto de 2010.

17. A análise inicial do mencionado Acórdão indicou preliminarmente que nem mesmo a existência de repasses complementares de recursos próprios da União para a conta Fundeb do Município atrairia a competência deste Tribunal para avaliar as ações municipais referentes às despesas efetuadas, eventuais licitações, dispensas ou inexigibilidade, isso porque:

13. A análise sistêmica dos dispositivos constitucionais e legais mencionados, especialmente art. 76 da LDB e art. 26 da Lei do Fundeb, aponta para um modo de agir do Tribunal de Contas da União mais delimitado e distante do exame dos procedimentos contratação e efetuação de gastos, primariamente a cargo dos conselhos sociais e dos tribunais de contas com jurisdição sobre o ente federativo aplicador concreto dos recursos.

14. A aplicação de recursos de fundos federativos, constituídos com aportes da União, dos estados e dos municípios situa-se na jurisdição dos tribunais de contas estaduais e, conforme o caso dos municípios ou do município (Rio de Janeiro e São Paulo), e do Tribunal de Contas da União. Há, contudo, que se buscar a necessária delimitação do campo e da finalidade de atuação de cada qual, como procedeu a Lei nº 11.494/2007, especificamente quanto ao Fundeb, em seu art. 27, devidamente transcrito anteriormente.

18. Diante dessas premissas o Acórdão 1765/2010-TCU-Plenário clarifica a posição que deve ser adotada para estes casos:

15. Irregularidades em procedimentos licitatórios, ou na execução contratual, ou na execução orçamentária e financeira, ou, ainda, em procedimentos administrativos de contratação e pagamento de pessoal devem ser primariamente levadas ao conhecimento do tribunal de contas que, por natureza, examina os atos de gestão do administrador municipal ou estadual e aprecia suas contas, mormente quando se tratar de ato do qual não se aponta resultado danoso ao fundo federativo e, por via de consequência, aos erários federal, estadual e municipal.

19. Como evidenciado, o mencionado Acórdão privilegia os princípios da racionalidade operativa e administrativa que um sistema adequado de controle deve preservar, de forma que não haja duplicidade de esforços ou atuações desordenadas de controle.

20. Ademais, a Instrução Normativa TCU 60, de 4 de novembro de 2009, estabeleceu, em seu Capítulo III, 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".

21. Essa abordagem de controle, baseada em iniciativas do próprio Tribunal, não previu a provocação mediante denúncias e representações. Assim, as denúncias e representações devem ser consideradas, nesses casos de fiscalização de aplicação de recursos do Fundeb, insumos para o planejamento de propostas de atuação, necessariamente levando-se em consideração a atuação preliminar dos elos locais da cadeia de controle, a relevância das irregularidades, a materialidade dos recursos envolvidos e, finalmente, o custo de oportunidade de uma atuação onerosa desta Corte de Contas.

22. No caso em epígrafe, temos que as supostas irregularidades mencionadas não foram acompanhadas de conjunto probatório consistente e nem mesmo as diligências realizadas com vistas ao saneamento dos autos sustentaram devidamente as alegações.

23. Nesse comenos, somos pelo arquivamento dos presentes autos, vez que atuação desta Corte de Contas se realizaria de forma desnecessária, haja vista as conclusões do TCE/MA, sobre as contas da gestão do Município de Urbano Santos/MA, exercício 2005, já terem contemplado o

assunto tratado nestes autos, bem como não existem elementos suficientes a merecer adoção de medidas por essa Corte de Contas federal.

CONCLUSÃO

24. Expostos os argumentos acima, alinhado às considerações do Acórdão 1765/2010 - TCU – Plenário, nota-se que o presente processo cumpriu com o seu objetivo, apesar de não ter evidenciado elementos capazes de sustentar outros desdobramentos por parte desta Corte de Contas, vez que o controle dos fatos narrados foram analisados pelo TCE/MA no cumprimento de sua competência sobre o Município de Urbano Santos/MA ou afetos a repasses voluntários cujo responsável pelas irregularidades são os órgãos concedentes e a eles cabem a apuração de possíveis irregularidades na execução dos ajustes firmados, de forma que uma medida nessa momento duplicaria os esforços dos agentes de controle envolvidos. Assim, concluímos pelo arquivamento do feito, com fulcro no art. 169, IV, do Regimento Interno/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante de todo o recorrido, submeto os autos à consideração superior propondo:

25.1 conhecer a representação, por preencher os requisitos de admissibilidade e legitimidade constantes nos artigos 235, caput e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU; e

25.2 encerrar o processo e arquivar os autos, com base no artigo 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU.

SECEX-MA, 16/3/2012.

(Assinado eletronicamente)

Hugo Leonardo Menezes de Carvalho

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 7708-9