

TC 037.224/2011-5

Tipo: Representação

Entidade: Prefeitura Municipal de Jardim/CE

Denunciado: João Cláudio Brito Coutinho (CPF 685.500.224-20), ex-prefeito do Município de Jardim/CE

Interessado: Senhor Antônio Roriz Neves, Prefeito Municipal de Jardim/CE

Proposta: conhecer, mérito prejudicado, e determinações

INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício 196/2011, encaminhado pelo Senhor Antônio Roriz Neves, atual Prefeito Municipal de Jardim/CE, informando sobre possíveis irregularidades ocorridas durante o período de 2 de julho a 19 de setembro de 2011, ou seja, na administração do Senhor João Cláudio Brito Coutinho.

2. Mencionada peça baseou-se em relatório de Auditoria particular interna realizada, em face da desorganização administrativa da gestão anterior, com objetivo de aferir a regularidade e a legalidade de procedimentos e atos administrativos então praticados.

3. A auditoria teve como objeto a análise das despesas referentes ao período já mencionado, compreendendo os procedimentos licitatórios, documentos contábeis e comprobatórios de despesas, recibos extratos bancários e folhas de pagamentos, dentre outros.

4. A seguir, um resumo das principais irregularidades relatadas pelo representante (Peça 1) e que podem suscitar dúvidas quanto à fiscalização ou não desta Corte de Contas:

a) irregularidades nos registros contábeis (Peça 1, p. 3);

b) faltas na aplicação de valores referentes às contas do Fundeb, não sendo aplicado no desenvolvimento e na manutenção de ensino (Peça 1, p. 16-21);

c) má aplicação dos recursos do PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar e do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar (Peça 1, p. 16-18);

d) realização de pagamentos sem identificação de finalidade e de documento comprobatório (Peça 1, p. 21-22, 26-43);

e) ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios, em especial nas notas fiscal e de empenho, nos contratos assinados, nos recibos emitidos, além da execução irregular do objeto contratado (Peça 1, p. 52-56, 64-78);

f) irregularidade na aplicação de recursos oriundos do Ministério da Saúde (Peça 1, p. 6, 8); e

g) apropriação indébita de contribuições previdenciárias pelo Município (Peça 1, p. 4, 63).

5. Para dar suporte a sua denúncia, na qualidade de conjunto probatório, o requerente acosta aos autos uma série de documentos, dentre os quais destacamos o Auto de Constatação proferido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (Peça 2, p. 9-48), motivo que nos leva a crer que, quanto às irregularidades apontadas e de jurisdição desta Corte de Contas, já existe trabalho de apuração em curso. Ainda, acosta extratos que permitem, pelo menos, motivar a apuração dos fatos denunciados.

6. Assim, ante os fatos relatados, requer que sejam tomadas as medidas administrativas cabíveis para a responsabilização dos envolvidos, notadamente o ex-gestor municipal João Cláudio Brito Coutinho.

ADMISSIBILIDADE

7. Saliente-se, preliminarmente, que o interessado é legítimo para representar ao Tribunal de Contas da União, conforme previsto no artigo 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 132, III, da Resolução 191/2006 – TCU.

8. 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 à 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.

9. O parágrafo único daquele artigo, por sua vez, estatui 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.

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

11. Relativamente à matéria denunciada, verifica-se as irregularidades relatadas nas alíneas “a”, “d”, “e” e “g” do item 4 não dizem respeito à atuação deste Tribunal e sim à gestão municipal, tais como a forma de contabilização das despesas e realização de pagamentos sem identificação de finalidade e de documento comprobatório. Essas questões não estão sujeitas à jurisdição do TCU, assim como a apropriação indébita das contribuições previdenciárias denunciada.

12. Assim, alvitra-se informar, oportunamente, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará acerca dessas questões, muito embora, conforme dito no item 5, acreditamos que a referida Corte de Contas já tenha ciência desses fatos, bem como aos relatados na Peça 1, p. 3-4, que listamos a seguir:

- *“cópias dos cheque sem assinatura, aos olhos do TCM, evidenciando a falta de controle interno”;*

- *“recibos sem assinatura do credor, em afronta ao artigo 08 da Instrução Normativa nº 01/97, do Tribunal de Contas dos Municípios, trazendo inclusive indícios de que o credor não recebeu a quantia, que pode ter tido destinação diversa”;*

- *“ausência de assinatura dos documentos de despesa”;*

- *“ausência de recibos”;* e

- *“canhotos de cheques emitidos no período encontram-se sem qualquer preenchimento”.*

13. No mesmo diapasão, torna-se oportuno informar à Secretaria da Receita Federal do Brasil no estado do Ceará a respeito da denúncia aqui relatada de apropriação indébita das contribuições previdenciárias pelo referido Município.

14. Entretanto, a competência do TCU desponta em face de relatos de possíveis irregularidades atinentes à aplicação de recursos do PNAE, do PNATE, além daqueles repassados por órgãos federais, de ocorrência de infrações à Lei de Licitações relativamente à execução de programas envolvendo recursos federais e ausência de comprovação de aplicação de recursos federais repassados.

15. Por outro lado, a despeito da existência de repasses complementares de recursos da União para a conta Fundeb referente ao município anteriormente mencionado, fato que poderia indicar uma possível atuação 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.

16. 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. 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.

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. Quanto à verificação do cumprimento do disposto no art. 212 da CF e de seus dispositivos, a mencionada lei, no seu art. 26, inciso III, dispôs que a fiscalização e o controle destes recursos serão exercidos “pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União”. Complementarmente, o art. 27 registra que “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”.

18. No âmbito dessa Corte de Contas, a Instrução Normativa-TCU 60/2009 prevê, em seus artigos 9º e 10º, que, em relação aos recursos do Fundeb, a ação de controle a cargo do TCU será essencialmente proativa, realizada “mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes”. Essa abordagem de controle leva em consideração a atuação preliminar dos demais elos locais da cadeia de controle, a relevância das irregularidades, a materialidade dos recursos envolvidos e o custo de oportunidade de uma atuação onerosa desta Corte de Contas, não prevendo, por isso, a provocação mediante denúncias e representações. Assim, eventuais danos verificados na aplicação desses recursos, somente serão convertidos em tomada de contas especial nos casos em as irregularidades identificadas forem relevantes e de acordo com a materialidade dos prejuízos causados ao Fundeb.

19. Assim, o entendimento desta Corte, exarado no Acórdão 1.765/2010-TCU-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, 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.

20. Ante o exposto, considerando preenchidos os requisitos de admissibilidade atinente à legitimidade do interessado e à clareza textual da peça de denúncia, e que a matéria apresentada é de competência do TCU (itens “b”, “c” e “f”), propõe-se o conhecimento da documentação encaminhada como representação.

EXAME TÉCNICO

21. Relativamente aos recursos recebidos do PNATE e do PNAE, há de se destacar que, após consulta ao sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, conclui-se que não há informações a respeito se a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Jardim

relativamente aos recursos repassados no âmbito dos programas citados no exercício de 2011 foi remetida ou não.

22. Assim, espera-se que o FNDE esteja adotando as medidas referentes à análise da regularidade da aplicação dos recursos em comento.

23. Se houver omissão do gestor na apresentação das referidas contas, surge o dever do concedente em instaurar tomada de contas especial, conforme preceitua o art. 8º da Lei nº 8.443/92:

“art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”.

24. Conforme preceitua a IN-TCU n.º 56/2007 em seu § 3º do art. 1º, a tomada de contas especial é um processo que deve ser instaurado pela autoridade administrativa federal competente, após esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido. Portanto, a atuação do TCU somente ocorre em caso de instauração de tomada de contas especial, como medida de exceção.

25. A tempestividade para adoção de medidas pelo órgão repassador é normatizada no art. 1º, § 1º, do mencionado normativo, que estabelece que a ausência de adoção das providências relacionadas à instauração de tomada de contas especial no prazo de 180 (cento e oitenta) dias caracteriza grave infração a norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilização solidária e às sanções cabíveis.

26. Caso o concedente conclua pela ocorrência de débito, e se o valor do dano atualizado monetariamente for igual ou superior à quantia fixada no art. 11 da IN-TCU n.º 56/2007, deverá ser instaurada a tomada de contas especial e encaminhada ao TCU. Caso contrário, deverá ser providenciada a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - Cadin e em outros cadastros afins, na forma da legislação em vigor, conforme preceitua o § 2º do art. 5º da já mencionada IN-TCU n.º 56/2007.

27. Por fim, lembre-se que não cabe o encaminhamento ao TCU de processos de tomada de contas especial instaurada caso o órgão concedente venha a concluir, ainda em fase de análise desse processo, pela não ocorrência de débito. Compete, portanto, originalmente ao FNDE a manifestação sobre a regular aplicação dos recursos nos termos dos normativos respectivos.

ENCAMINHAMENTO

29. Ante todo o exposto, considerando que a prestação de contas do Município de Jardim/CE relativa aos recursos supramencionados, exercício 2011, ainda não foram analisadas, e que atuação do TCU somente ocorre, como medida de exceção, em caso de instauração de tomada de contas especial, propõe-se que este Tribunal decida encaminham-se os autos à consideração superior propondo que o Tribunal decida:

a) conhecer da presente Representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, julgá-la prejudicada;

b) encaminhar cópia integral desses autos ao FNDE (destaque para Peça 1, p. 16-18), à Secretaria da Receita Federal do Brasil (destaque para Peça 1, p.4, 63), à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (destaque para Peça 1, p. 6, 8) e ao Tribunal de Contas dos Municípios no



estado do Ceará (destaque para Peça 1, ps.3, 16-21, 21-22, 26-43, 52-56, 64-78) para conhecimento e adoção de medidas de suas alçadas;

c) dar ciência ao representante do Acórdão a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem; e

d) determinar o arquivamento do presente processo.

SECEX/TCU/CE, 7 de março de 2013.

Ticiania Gomes Coêlho de Albuquerque
Assessora, matr. 806-0