

TC 000.167/2014-2

Tipo: representação

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Camocim/CE

Representante: Monica Gomes Aguiar, Prefeita Municipal de Camocim/CE

Representado: Senhor Francisco Maciel de Oliveira (CPF 167.448.023-72), ex-Prefeito do Município de Camocim/CE, e outros

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar

INTRODUÇÃO

Trata-se de representação formulada pela Prefeita do Município de Camocim/CE, Senhora Monica Gomes Aguiar, por meio do procurador do município Senhor Zenilson Brito Veras Coelho, acerca de supostas irregularidades praticadas pelo ex-gestor municipal Senhor Francisco Maciel de Oliveira (CPF 167.448.023-72), e ex-secretários municipais Senhora Rosa Helena Fontenelle Vieira Rodrigues (Desenvolvimento Social e Cidadania, peça 1), Senhora Iracema Gonçalves Araújo Oliveira (Saúde, peça 2) e Fábio Silva Sipaúba (da Educação, peça 3).

2. Em essência, o representante apresenta o relato das seguintes irregularidades nas secretarias municipais (peça 1-3):

a) Desenvolvimento Social e Cidadania: em dezembro de 2012, parte do recurso do IGD (Índice de Gestão Descentralizada) foi transferido para as contas do Fundo Municipal de Assistência Social, visando o pagamento da folha de servidores, como também de fornecedores, prejudicando, assim, os verdadeiros beneficiários deste recurso;

b) Saúde: em setembro de 2012 (período eleitoral) os recursos do bloco de financiamento Atenção de Média e Alta foram transferidos para a conta dos recursos próprios da saúde do Município, com a finalidade de pagar a folha de servidores, bem como vários fornecedores, prejudicando assim, os verdadeiros beneficiários deste recurso. Em consequência os destinatários do recurso da média e alta complexidade ficaram com um mês de atraso no pagamento pelos serviços prestados; e

c) Educação: por inúmeras vezes o município transferiu recursos do Fundeb para a conta do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), para dar-lhes destino diverso ao previsto na lei 9.394/96. As transferências “se davam em valores superiores ao repasse obrigatório das consignações realizadas a título de INSS, de imposto de renda pessoa física, de imposto de renda pessoa jurídica ou das faltas repassadas a Secretaria de Administração do Município, ou seja, toda quantia que ultrapassava as obrigações legais era, simplesmente, usada para finalidade outra da prevista na lei nº 9.394/96”.

3. Ante os fatos relatados o representante requer que os fatos sejam apurados com vistas à responsabilização dos gestores pelas irregularidades e ilegalidades perpetradas.

4. Na qualidade de elemento comprobatório a representante juntou aos autos cópia de representação formulada à Promotoria de Justiça da Comarca de Camocim/CE, tratando, dentre outras das questões ora relatadas; cópia da lei orgânica do município; de extrato das seguintes contas corrente do Banco do Brasil, ag. 39-6: i) c/c 24.371-X PM CAMOCIM FMASIGDBF; ii) c/c

5.551-4 PMC SDSECI (peça 1); iii) 22644-0 FMS-CAMOCIM-FNS BLMAC; e vi) 18.105-6 PM CAMOCIM FEB (peça 3).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

6. Além disso, prefeitos municipais possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso III do art. 237 do RI/TCU.

7. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

Irregularidades na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania:

8. De acordo com o Artigo 2º da Portaria 754/2010 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o MDS transferirá mensalmente, na forma do art. 4º, recursos financeiros ao município que tenha aderido ao PBF (Programa Bolsa Família) e ao CadÚnico, a fim de apoiar o ente municipal na realização das seguintes atividades:

I- de gestão de condicionalidades da saúde e educação;

II- de gestão de benefícios;

III- de acompanhamento das famílias inscritas no CadÚnico, em especial as beneficiárias do PBF e do Programa Cartão Alimentação – PCA;

V – de cadastramento de novas famílias, de atualização das informações das famílias incluídas no CadÚnico e de revisão dos dados de famílias beneficiárias do PBF;

V – de implementação de programas complementares ao PBF e ao PCA, considerados como ações voltadas ao desenvolvimento das famílias beneficiárias, especialmente nas áreas de:

a) alfabetização e educação de jovens e adultos;

b) capacitação profissional;

c) geração de trabalho e renda;

d) acesso ao micro-crédito produtivo orientado; e

e) desenvolvimento comunitário e territorial; e

VI – relacionadas às demandas de acompanhamento da gestão e fiscalização do PBF e do CadÚnico, formuladas pelo MDS.

9. O § 1º do citado artigo atribui ao gestor municipal do PBF a responsabilidade pela observância da aplicação dos recursos de que trata esta Portaria nas finalidades a que se destinam. O § 2º dispõe que os recursos financeiros serão transferidos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social –FNAS para os Fundos Municipais de Assistência Social.

10. O Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD –M é o instrumento de aferição da qualidade da gestão municipal das atividades descentralizadas do PBF e do CadÚnico.

11. De acordo com o Caderno IGD-M do MDS, não compete ao Ministério nem à Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família a definição das despesas, itens ou ações serão custeados com os recursos do IGD-M. “Considerando o caráter intersetorial do programa, o

município deve, a partir do planejamento feito envolvendo os demais atores do PBF no município, decidir, dentro das modalidades especificadas pela Portaria MDS/GM nº 754, de 20 de outubro de 2010, onde e como utilizar os recursos recebidos”.

12. O caderno do MDS apresenta algumas sugestões de planejamento de atividades mencionadas que contemplam aquisição de equipamentos, mobiliário e utensílios, contratação de profissionais para treinamento, custeio de passagens, locação de espaço físico, reforma de sala; etc.

13. De acordo com o representante em dezembro de 2012, parte do recurso do IGD (Índice de Gestão Descentralizada) foi transferido para as contas do Fundo Municipal de Assistência Social, visando o pagamento da folha de servidores, como também de fornecedores. Pelo exame do extrato da conta corrente 24.371-X PM CAMOCIM FMASIGDBF, agência 39-6 do Banco do Brasil, juntado aos autos pelo representante, verifica-se uma transferência *on line* do montante de R\$ 45.492,30, em 27/12/2012, para a conta corrente 5.551-4 PMC SDSECI (peça 1, p. 30-32).

14. A transferência de recursos prejudica a aferição dos gastos efetivos, podendo ser um indicativo de que os recursos referentes ao Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD –M não foram adequadamente aplicados nas modalidades de despesas permitidas pela Portaria MDS/GM 754, de 20 de outubro de 2010. Assim com vistas a buscar maiores elementos aos autos, propõe-se, preliminarmente a uma eventual audiência dos responsáveis, a diligência à Prefeitura Municipal de Camocim/CE para que apresente esclarecimentos e informações relativamente à questão.

Irregularidades na Secretaria Municipal de Saúde:

15. A Portaria 204/GM, de 29/1/2007, dispõe que os recursos federais destinados às ações e aos serviços de saúde passam a ser organizados e transferidos na forma dos seguintes blocos de financiamento constituídos por componentes, conforme as especificidades de suas ações e dos serviços de saúde pactuados: I - Atenção Básica; II - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; III - Vigilância em Saúde; IV - Assistência Farmacêutica; e V - Gestão do SUS.

16. O normativo estabelece que os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo, em conta única e específica para cada bloco de financiamento, observados os atos normativos específicos, e que os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

17. Consta do § 2º do art. 6º a vedação à utilização dos recursos referentes aos cinco blocos de financiamento para pagamento de: I - servidores inativos; II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde; III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde; IV - pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou do estado; e V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde.

18. De acordo com o representante em setembro de 2012 os recursos do bloco de financiamento Atenção de Média e Alta foram transferidos para a conta dos recursos próprios da saúde do Município, com a finalidade de pagar a folha de servidores, bem como vários fornecedores, prejudicando assim, os verdadeiros beneficiários deste recurso. Em consequência os destinatários do recurso da média e alta complexidade ficaram com um mês de atraso no pagamento pelos serviços prestados.

19. Pelo exame do extrato da conta corrente 22644-0 FMS-CAMOCIM-FNS BLMAC, agência 39-6 do Banco do Brasil, juntado aos autos pelo representante, verifica-se a ocorrência de transferências *on line* para a conta corrente 22.861 FMS CAMOCIM FUS, da mesma agência, no décimo dia dos meses de julho a dezembro de 2012 (peça 2, p. 22-31).

20. A transferência de recursos pode ser um indicativo de que os recursos referentes à “Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar” não foram adequadamente aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco. Assim com vistas a buscar maiores elementos aos autos, propõe-se, preliminarmente a uma eventual audiência dos responsáveis, a diligência à Prefeitura Municipal de Camocim/CE para que apresente esclarecimentos e informações relativamente à questão.

Irregularidades na Secretaria Municipal da Educação:

21. Em consulta ao sítio do Tesouro Nacional (http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/municipios_novosite.asp) constatou-se que houve, em 2012, complementação da União, para a conta do Fundeb do município de Camocim/CE no valor de R\$ 7.739.361,99.

23. A despeito da existência de repasses complementares de recursos da União, fato que poderia indicar a 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.

24. O artigo 212 da Constituição Federal define, em essência, o pacto federativo acerca do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecendo as parcelas da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências que cada esfera de governo deverá aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino (no mínimo de dezoito por cento pela União e vinte e cinco por cento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios).

25. 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.

26. 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”.

27. 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”.

28. 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”.

29. 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 em casos de irregularidades relevantes e de acordo com a materialidade dos prejuízos causados ao Fundeb.

30. Dessa forma, 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.

31. No caso em exame o representante ventila a ocorrência de dano ao Fundeb decorrente de transferência de recursos da conta específica (18.105-6 PM CAMOCIM FEB) para a conta corrente do Fundo de participação dos municípios com vistas a “dar-lhe destino diverso do previsto na lei 9.394/96”.

32. Acerca da aplicação dos recursos do Fundeb a Lei 11.494/2007 estabelece:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

(...)

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

33. Cumprida a exigência mínima relacionada à garantia de 60% para remuneração do magistério, os recursos restantes (de até 40% do total) devem ser direcionados para despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), realizadas na educação básica, na forma prevista no artigo 70 da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

34. De acordo com a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

35. Pelo exame do extrato da conta corrente 18.105-6 PM CAMOCIM FEB (Fundeb), agência 39-6 do Banco do Brasil, juntado aos autos pelo representante, verifica-se a ocorrência de transferências *on line* para a conta 00.602-1 FPM nas seguintes datas: 10/7/2012, 10/8/2012, 10/8/2012, 10/10/2012, 9/11/2012, 7/12/2012 e 27/12/2012 (peça 3, p. 27-38).

36. A transferência de recursos pode ser um indicativo de que os recursos do Fundeb não foram adequadamente aplicados nas ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e à valorização dos trabalhadores em educação. Assim com vistas a buscar maiores elementos aos autos, propõe-se, preliminarmente a uma eventual audiência dos responsáveis, a diligência à Prefeitura Municipal de Camocim/CE para que apresente esclarecimentos e informações relativamente à questão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, preliminarmente, a realização de diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Prefeitura Municipal de Camocim/CE para que apresente informações e esclarecimentos acerca das seguintes questões:

a) apresentar documentação e informações acerca da transferência *on line* do montante de R\$ 45.492,30, em 27/12/2012, da conta corrente 24.371-X PM CAMOCIM FMASIGDBF (recursos referentes ao Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD –M), agência 39-6 do Banco do Brasil, para a conta corrente 5.551-4 PMC SDSECI, da mesma agência, esclarecendo se tais recursos foram aplicados nas modalidades de despesas permitidas pela Portaria MDS/GM 754, de 20 de outubro de 2010;

b) apresentar documentação e informações acerca das transferências *on line*, ocorridas no décimo dia dos meses de julho a dezembro de 2012, da conta corrente 22644-0 FMS-CAMOCIM-FNS BLMAC (recursos referentes à “Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar”), agência 39-6 do Banco do Brasil, para a conta corrente 22.861 FMS CAMOCIM FUS, da mesma agência, esclarecendo se tais recursos foram aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (Portaria 204/GM, de 29/1/2007);

c) apresentar documentação e informações acerca das transferências *on line* da conta corrente 18.105-6 PM CAMOCIM FEB (Fundeb), agência 39-6 do Banco do Brasil, para a conta 00.602-1 FPM, da mesma agência, ocorridas nas seguintes datas: 10/7/2012, 10/8/2012, 10/8/2012, 10/10/2012, 9/11/2012, 7/12/2012 e 27/12/2012, esclarecendo se tais recursos foram aplicados nas ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e à valorização dos trabalhadores em educação (Lei 9.394/1996);

d) apresentar documentos comprovando a eventual devolução às contas correntes 24.371-X PM CAMOCIM FMASIGDBF, 22644-0 FMS-CAMOCIM-FNS BLMAC e corrente 18.105-6 PM CAMOCIM FEB, agência 39-6, do Banco do Brasil, para fins de aplicação nos objetos a que se destinam, nos termos dos respectivos normativos; e

e) encaminhar outros esclarecimentos que entender pertinente.

38. Adicionalmente, com vistas a subsidiar as respostas, propõe-se enviar cópia integral, em meio eletrônico, do presente processo.

SECEX/TCU/CE, em 26 de fevereiro de 2015.

(assinado eletronicamente)
Cristina Figueira Choairy
AUFC/Assessora

