



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 93, DE 2005

Propõe seja realizada através da Controladoria-Geral da União – CGU, fiscalização na aplicação dos recursos do FUNDEF, no Município de Vitorino Freire, Estado do Maranhão.

Autor: Deputado **CÉSAR BANDEIRA**

Relator: Deputado **DAMIÃO FELICIANO**

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, apresentada a esta Comissão em 24.08.05, para que fosse realizada, por meio da Controladoria Geral da União – CGU, fiscalização na aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef no Município de Vitorino Freire no Estado do Maranhão.

Segundo a peça inaugural, a medida seria justificada em função das seguintes ocorrências:

- a) atrasos freqüentes no pagamento dos professores e em valores inferiores aos fixados em lei;
- b) evidências de fraude no número de alunos matriculados;
- c) indícios de desvio de finalidade na aplicação dos recursos e de irregularidades na contratação de professores.

O Relatório Prévio à PFC em análise, aprovado por esta Comissão em 09.11.05, previa em seu item V – Plano de Execução e Metodologia de Avaliação a realização de fiscalização pelo TCU que, quando de seu pronunciamento, prestasse esclarecimentos a respeito dos seguintes aspectos:

- a) a regularidade da aplicação dos recursos, confrontando, se possível, a discriminação formal da despesa com o objeto realizado;
- b) os atrasos no pagamento dos professores e, se for o caso, as respectivas causas;
- c) a legalidade na contratação de professores.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Por conseguinte, a Presidência desta Comissão, por intermédio do Ofício nº 276/2005/CFFC-P, de 09.11.2005, solicitou ao TCU a realização da referida auditoria.

A Corte de Contas, em 21.11.2007, nos autos do processo nº TC-020.243/2005-7, proferiu o Acórdão 2467/2007 - Plenário, a partir do Relatório e do Voto que fundamentaram mencionada deliberação.

Em seu Relatório, o Ministro Relator esclareceu o que se segue:

(...)

5. A partir da identificação de que, na solicitação originária, os fatos apontados como irregulares seriam atribuídos ao “Prefeito” e com base na informação de que o administrador em exercício no mesmo período, Sr. José Ribamar Rodrigues, iniciou seu mandato junto ao executivo municipal em 2005 (...), definiu-se que o período de fiscalização deveria restringir-se aos atos de gestão praticados a partir de 1º/1/2005.

6. Por intermédio do Acórdão 124/2006 - TCU - Plenário (Ata 4/2006, Sessão Extraordinária de Caráter Reservado de 8/2/2006...), este Tribunal (...) deliberou por incluir, no plano de fiscalização atinente ao primeiro semestre de 2006, a realização de auditoria no Município de Vitorino Freire/MA, com o objetivo de “verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) efetuada pela municipalidade a partir de 1º/1/2005”. (...)

Da auditoria realizada

7. Para o registro dos atos relativos à auditoria determinada, foi autuado o TC 012.885/2006-3, ora sob exame. Realizada a missão fiscalizatória por equipe da Secex/MA, foi elaborado o relatório (...), que passo a transcrever, em suas partes essenciais:

“1. INTRODUÇÃO

(...)

1.3. Com base nesses elementos, a equipe definiu o universo a ser auditado: os 18 (dezoito) meses-exercícios financeiros do Fundef, de 2005 e 2006 (até junho).

1.4. Para levar a efeito a execução dos trabalhos, definiram-se as seguintes questões de auditoria:

I. as despesas realizadas podem ser comprovadas formalmente e de fato?

II. as despesas realizadas são compatíveis com as finalidades do fundo?

III. a remuneração dos profissionais do magistério está sendo percebida com atraso?

IV. a contratação dos professores é legal?

V. há fraude no número de alunos matriculados?

VI. a concessão de benefícios do bolsa-família está regular?

1.5. Foram utilizados como metodologia de trabalho o exame documental das prestações de contas mensais apresentadas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA), solicitação de informação técnica, exame da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

legislação local, de contratos de trabalho, além da vistoria in loco das obras e serviços realizados, de visitas aos fornecedores do município e da circularização de informações.

(...)

3. CONCLUSÃO

3.1. A presente auditoria propiciou a verificação de várias irregularidades na aplicação, pela Prefeitura de Vitorino Freire/MA, de recursos do Fundef nos 2 (dois) exercícios financeiros examinados pela equipe, anos de 2005 e 2006 (até junho), período esse sob a gestão do Sr. José Ribamar Rodrigues. Constataram-se indícios de irregularidades graves, como não realização de despesas indicadas nas prestações de contas, contratação de empresas fantasmas, simulação de procedimentos licitatórios, apropriação indébita de contribuições previdenciárias, entre outras.

3.2. Na questão da comprovação fática e formal da despesa, verificamos que a maior parte dos achados estão relacionados com a inidoneidade dos documentos fiscais e procedimentos licitatórios, sendo que a contratação de fornecedores fantasmas ou a utilização de documentos fiscais ideologicamente falsos (...) foi uma prática constante. Dos fornecedores visitados, em sua grande maioria com sede na capital do Estado, muitos não foram encontrados, ou confirmaram a falsidade idológica dos documentos fiscais. Das obras e serviços visitados, à vista dos vestígios possíveis de serem examinados, não foram realizados os serviços de reforma das Escolas: 1 - Maciel de Jesus, no Povoado de Sapucainha, 2 - do Povoado de São João do Arapapá, 3 - do Povoado Estirão, 4 - Duque de Caxias, no Povoado de Centro dos Morenos, 5 - Elisa Bógea, no Povoado de São João do Grajaú e 6 - Rui Bandeira, no Povoado de Centro Novo.

3.3. No que tange à compatibilidade das despesas com as finalidades do Fundo, pode-se dizer que são, em sua grande maioria, compatíveis com o Fundef, excetuada a despesa de multa e juros moratórios pelo atraso no pagamento das contas de energia elétrica das escolas.

3.4. Na questão de atrasos de pagamentos de professores, constatou-se que tal ocorrência não mais subsiste, tendo sido realidade no final da administração anterior. Quanto à contratação, excetuando os temporários, cuja regularização está sendo conduzida pelo Ministério Público da Comarca, também não há irregularidade digna de registro. Outrossim, pode ter ocorrido fraude no número total de alunos matriculados na faixa etária de 7 a 10 anos, o que viria a repercutir no número total de alunos matriculados no ensino fundamental, embora este tenha sido decrescente ao longo dos 6 (seis) últimos anos.

3.5. Quanto à execução do programa bolsa-família no município, pôde-se constatar que mais da metade dos funcionários públicos municipais (61 de 107) que são beneficiários do programa não se enquadram nas hipóteses legais definidas, devendo ser excluídos ou reduzidos os benefícios.

3.6. Parte dessas irregularidades, como a não-execução de serviços contratados, a utilização de documentos fiscais inidôneos e saques da conta específica do Fundef sem suporte em documentação comprobatória, indicam que houve desvio de recursos públicos e, por isso, tornam necessária a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, para citação dos responsáveis.

3.7. Há ainda outras ocorrências que, apesar de não denotarem, a princípio, a existência de dano ao Erário, são graves e devem ser objeto de audiência



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

daqueles que lhes deram causa. Citamos, por exemplo, os indícios e evidências de simulação de licitações e de aceitação, nos processos licitatórios, de documentos de habilitação com fortes indícios de falsidade ou adulteração.

3.8. Por fim, considerou-se que o estabelecimento de determinações à prefeitura, em alguns casos, como no que se refere à regularização dos benefícios do bolsa-família, são medidas eficazes.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1. Em face do exposto, somos por que o Tribunal de Contas da União adote as seguintes medidas:

4.1.1. com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 e no art. 252 do Regimento Interno do Tribunal, converta estes autos em Tomada de Contas Especial;

4.1.2. nos termos do inciso II do art. 12 da Lei 8.443/92, c/c o inciso II do art. 153 do Regimento Interno do Tribunal, determine a citação, solidária quando for o caso, dos responsáveis adiante mencionados para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef do Município de Vitorino Freire/MA as quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

(...)

4.1.3. determine, com base no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a realização, nos autos da tomada de contas especial, de audiência:

(...)

4.1.4. determine, com supedâneo no art. 43, I, da Lei 8.443/92, à Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA que:

4.1.4.1. adote um planejamento adequado de suas necessidades, estabelecendo doravante as modalidades devidas de licitação, ampliando, sempre que possível, o caráter competitivo dos certames os processos licitatórios (...);

4.1.4.2. evite, doravante, o pagamento de juros e multas moratórias relacionados ao pagamento em atraso, indicativa de desídia funcional, responsabilizando pessoalmente o servidor que tiver dado causa ao atraso e, conseqüentemente, ao pagamento de juros moratórios e multa (...);

4.1.4.3. estabeleça um calendário fixo de pagamento dos profissionais do magistério (...);

4.1.4.4. regularize a situação dos contratos temporários de trabalho dos profissionais do magistério (...);

4.1.4.5. solicite à Caixa, se ainda não o fez, a exclusão ou redução de benefícios do programa Bolsa-família, conforme situações acima descritas (...).

4.1.5. determine o envio de cópia da Deliberação a ser adotada, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, aos Ministérios Públicos da União e do Estado do Maranhão, destacando-lhe a ocorrência de possíveis crimes (...), ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão - TCE/MA, ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de Vitorino Freire/MA e à Secretaria



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Municipal de Fazenda de São Luis, destacando-lhes a ocorrência de notas fiscais 'frias' (...);

4.1.6. Comunique à Secretaria Estadual de Fazenda do Maranhão (Sefaz-MA), encaminhando cópia da decisão que vier a ser adotada, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica, para fins da competente fiscalização, a existência das empresas fantasmas detectadas nesta fiscalização (...);

4.1.7. Dê ciência da deliberação que vier a ser adotada à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

4.1.8. Comunique ao INSS a possível sonegação de contribuições previdenciárias (...);

4.1.9. Determine ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que realize apuração mais aprofundada acerca das causas dessa distorção relatada, concluindo pela ocorrência da fraude ou não no censo escolar; e

4.1.10. Comunique ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a ocorrência das irregularidades descritas (...), no que pertine à execução do Programa Bolsa-família no Município de Vitorino Freire/MA."

(...)

Em seu voto, o Ministro Relator concluiu por proposta de deliberação, que pode ser transcrita em seus termos essenciais, como se segue:

(...)

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A auditoria realizada pela Secex/MA com vistas a verificar a aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), nos exercícios de 2005 a 2006 (até junho), embora tenha concluído que a maior parte de tais recursos destinou-se às finalidades normativamente previstas (à exceção, apenas, do pagamento de multas e juros moratórios atinentes a faturas de energia elétrica de unidades escolares), findou, também, por identificar, sob a gestão do então prefeito, Sr. José Ribamar Rodrigues, sérios indicativos de irregularidades em relação ao emprego dos valores disponibilizados pelo fundo.

2. Para encaminhar a questão, propõe-se a conversão destes autos em tomada de contas especial, com a conseqüente citação dos responsáveis, nos casos em que foram identificados débitos, a promoção de diversas audiências e, desde logo, o estabelecimento de determinações, proposições que, com alguns ajustes, considero adequadas. A respeito de tais medidas, pondero apenas o que segue.

(...)

6. No que tange ao contratos de reforma de unidades escolares (...), as evidências constantes dos autos apontam para o uso fraudulento da pessoa jurídica, haja vista os indicativos de sua inexistência física, já que sua sede não foi localizada no endereço por ela declarado junto às instâncias oficiais. Tal circunstância, se não elidida, é suficiente para que se desconsidere a personalidade jurídica em questão, alcançando-se as pessoas de seus proprietários, os quais também deverão ser citados solidariamente.

(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

8. Nos casos em que verificados fortes indicativos de inexistência física da firma contratada, sinalizando o uso fraudulento da pessoa jurídica, deverão também ser citados, solidariamente, os respectivos proprietários (...).

(...)

13. No que diz respeito à simulação de procedimentos licitatórios (...), as evidências são de que as empresas atuaram com vistas a fraudar os certames. Ora, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/92, se comprovada fraude à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação que envolva recursos públicos federais. Para o exercício de tal potestade, no entanto, deverá, previamente, ser franqueada oportunidade de defesa às envolvidas. Assim, deverão ser também ouvidas em audiência as empresas que tomaram parte dos convites envolvendo recursos do Fundef cujas evidências sinalizam como gravemente maculados.

14. Quanto às irregularidades identificadas na execução do Bolsa-Família, tendo em vista tratar-se de atos desconformes com a Lei 10.836/2004, impõe-se, nos termos do inc. IX do art. 71 da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/92 e com o art. 251 do Regimento Interno/TCU, a assinatura de prazo para a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

15. Entendo, assim, que se deva fixar prazo para que a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, caso ainda não o tenha feito, solicite à Caixa Econômica Federal tanto a exclusão dos beneficiários que não preenchem os pré-requisitos para permanência no programa (art. 2º da Lei 10.836/2004), quanto o cancelamento do denominado “benefício básico”, destinado a unidades familiares em situação de extrema pobreza, em relação aos beneficiários que não preenchem os pré-requisitos recebê-los (inc. I do art. 2º da Lei 10.836/2004), informando este Tribunal a respeito das providências adotadas e dos resultados obtidos.

16. Deixo de acompanhar, apenas, a determinação no sentido de regularização, por parte da Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, da situação dos contratos temporários de trabalho dos profissionais do magistério (...), em função de entender tratar-se de matéria afeta à competência do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, a quem o assunto deverá ser comunicado.

(...)

Assim, por intermédio do Acórdão nº 2467/2007-TCU-P lenário, acordaram os Ministros do Tribunal, diante das razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.1. converter, desde logo, nos termos previstos no art. 47 da Lei 8.443/92, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, o presente processo em tomada de contas especial;

(...)

9.3. determinar, com fundamento no art. 12, II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inc. II, do Regimento Interno/TCU, a citação dos responsáveis (...) para que apresentem, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, alegações de defesa ou recolham, à conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) do Município de Vitorino Freire/MA as importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

(...)

9.4. promover, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso III, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as audiências a seguir indicadas:

(...)

9.5. fixar, nos termos do inc. IX do art. 71 da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/92 e com o art. 251 do Regimento Interno/TCU, o prazo de trinta dias para que a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, caso ainda não o tenha feito, solicite à Caixa Econômica Federal a adoção das seguintes medidas, necessárias ao fiel cumprimento da Lei 10.836/2004 e seus regulamentos, no que diz respeito à execução do Programa Bolsa-Família naquele município, informando a este Tribunal as providências adotadas e os resultados obtidos:

9.5.1. exclusão dos seguintes beneficiários, em função de não preencherem os pré-requisitos para permanência no programa (art. 2º da Lei 10.836/2004):

(...)

9.5.2. cancelamento, em relação aos seguintes beneficiários, do denominado "benefício básico" (inc. I do art. 2º da Lei 10.836/2004), destinado a unidades familiares em situação de extrema pobreza, em função de não preencherem os pré-requisitos para tanto:

(...)

9.6. determinar à Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, que, quando da realização de dispêndios que envolvam recursos federais:

9.6.1. promova o planejamento adequado das aquisições e contratações a serem promovidas no exercício, de modo a viabilizar a adoção prévia das modalidades apropriadas de licitação, cuidando, ainda, para que se amplie, sempre que possível, o universo de competidores dos procedimentos licitatórios;

9.6.2. evite o pagamento de juros e multas moratórias decorrentes do pagamento em atraso de contas e faturas, promovendo, no caso de ocorrências da espécie, a responsabilização pessoal, pelo valor de tais encargos, do servidor que houver dado causa ao atraso;

9.6.3. estabeleça, e divulgue no âmbito dos beneficiários, calendário fixo de pagamento dos profissionais do magistério;

9.7. determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) a realização de averiguações a respeito das distorções identificadas entre os quantitativos de alunos existentes no ensino fundamental do Município de Vitorino Freire/MA e a população da faixa etária de 7 a 10 anos residente naquela localidade, nos exercícios de 2000 a 2005, consoante descrito nas informações anexas ao ofício MEC/Inep/DEEB 2852/06 de 26/9/2006, com vistas a proferir manifestação conclusiva acerca da ocorrência, ou não, de fraude no censo escolar;

9.8. desde já autorizar a Secex/MA a promover as diligências que eventualmente se fizerem necessárias para identificar os responsáveis pela emissão dos "atestos" mencionados no item 9.3.1 deste acórdão;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

9.9. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e da proposta de deliberação que o fundamentam:

9.9.1. ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, esclarecendo tratar-se de informações atinentes à Proposta de Fiscalização Financeira e Controle 93/2005;

9.9.2. ao Ministério Público da União e ao Ministério Público do Estado do Maranhão, destacando-lhes os indícios de crimes identificados nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6 do relatório transcrito;

9.9.3. ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, destacando-lhe a ocorrência de notas fiscais “frias” e a questão atinente aos contratos temporários de trabalho dos profissionais do magistério, conforme mencionado, respectivamente, nos itens 2.1 e 2.9 do relatório transcrito;

9.9.4. ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef no Município de Vitorino Freire/MA e à Secretaria Municipal de Fazenda de São Luís/MA, destacando-lhes a ocorrência de notas fiscais “frias”, conforme mencionado no item 2.1 do relatório transcrito;

9.9.5. à Secretaria Estadual de Fazenda do Maranhão (Sefaz-MA), para conhecimento, e providências que entender cabíveis, em relação aos indícios de empresas “fantasmas” identificados (vide item 2.2 do relatório transcrito);

9.9.6. ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), comunicando-lhe os indícios de sonegação de contribuições previdenciárias identificados (vide item 2.6 do relatório transcrito);

9.9.7. ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cientificando-lhe das irregularidades identificadas, consoante descrito no item 2.11 do relatório transcrito, no que tange à execução do Programa Bolsa-Família no Município de Vitorino Freire/MA.

(...)

É o relatório.

II – VOTO

As informações remetidas pelo TCU alcançaram os objetivos pretendidos por esta PFC, quais sejam os de verificar a aplicação dos recursos do Fundef no Município de Vitorino Freire no Estado do Maranhão.

As irregularidades constatadas já estão sendo tratadas no âmbito da Corte de Contas, por meio de tomada de contas especial, não restando nenhuma providência a ser tomada por parte desta Comissão.

Como se sabe, nos termos da Lei nº 8.443, de 1992, a tomada de contas especial é o procedimento adequado para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, diante de casos de omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União na forma prevista em Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Além disso, as medidas administrativas e judiciais relacionadas às irregularidades verificadas estão sendo tomadas pelos órgãos competentes, a saber, Ministério Público da União, Ministério Público do Estado do Maranhão, Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Secretaria Municipal de Fazenda de São Luís/MA, Secretaria Estadual de Fazenda do Maranhão, Instituto Nacional do Seguro Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entre outros, a partir da remessa dos autos pelo Tribunal. Não restam outras medidas a serem tomadas por esta Comissão.

Diante do exposto, **VOTO pelo encerramento e arquivamento da presente PFC por ter alcançado seus objetivos, uma vez que as irregularidades constatadas durante os trabalhos de auditoria estão sendo tratadas no âmbito do TCU, por meio de Tomada de Contas Especial, não restando nenhuma providência a ser tomada por parte desta Comissão.**

Sala da Comissão, de de 2008.

Deputado DAMIÃO FELICIANO
Relator