
FNDE - QUESTIONAMENTO SOBRE MEDIDA PROVISÓRIA

Representação

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo II – Classe VII - Plenário

TC nº 002.363/2000-6

Natureza: Representação

Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Interessada: 6ª Secretaria de Controle Externo

Ementa: Representação sobre possíveis inconstitucionalidades em medida provisória. Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE e Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE. Impossibilidade jurídica de atribuir-se, por meio de dispositivo infraconstitucional, competência a órgãos estaduais ou municipais para fiscalizar recursos federais. Ciência do posicionamento do Tribunal pela inconstitucionalidade à Presidência da República, por meio da Casa Civil, às mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às Presidências das Comissões Permanentes das duas casas legislativas diretamente interessadas e às lideranças partidárias. Comunicação ao Ministro de Estado da Educação, para adoção de providências junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Conhecimento da decisão às Presidências dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e à Secretaria Federal de Controle Interno. Orientação às Unidades Técnicas do Tribunal. Arquivamento.

RELATÓRIO

O titular da 6ª Secretaria de Controle Externo interpôs representação acerca das inconstitucionalidades presentes na Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, que dispôs sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Transcrevo, a seguir, a íntegra da representação formulada:

*“Por meio da Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, o Poder Executivo dispôs sobre o repasse de recursos financeiros do **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE** e instituiu o **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**.*

2. O art. 3º desse diploma estabeleceu que “a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros relativos ao Programa de Alimentação Escolar será feita pelo beneficiário diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso destes entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conse-

lhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando for por ele determinado”. O parágrafo único desse dispositivo assegurou ao TCU e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União “o acesso, a qualquer tempo, à documentação comprobatória da execução da despesa, aos registros e demais documentos pertinentes à execução dos programas custeados com os recursos financeiros do FNDE”.

3. De acordo com o art. 11 da aludida medida provisória, o disposto no artigo 3º aplica-se, igualmente, ao repasse de recursos aos estabelecimentos de ensino públicos no âmbito do PDDE, sendo previsto, no parágrafo único, que a prestação de contas dos recursos transferidos diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar é de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mantenedores desses estabelecimentos.

4. A atual edição da medida provisória em comento (MP nº 1.979-15, de 10/02/2000) deu ao art. 3º a seguinte redação:

“Art. 3º A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar será feita pelo Estado, pelo Distrito Federal e pelos Municípios ao respectivo Tribunal ou Conselho de Contas a que pertença, como parte da prestação anual de suas contas ordinárias.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput** deste artigo, o FNDE poderá solicitar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município declaração de acompanhamento de programa, em formulário próprio ou em meio magnético devidamente padronizado.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, todos os comprovantes de pagamentos efetuados com recursos financeiros transferidos na forma desta Medida Provisória, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a fornecê-los ao FNDE, no todo ou em parte, quando por este solicitado.

§ 3º A prerrogativa referida no parágrafo anterior será exercida obrigatoriamente pelo FNDE, em relação ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, contra o qual tenha sido apresentada denúncia formal de irregularidade no uso dos recursos.

§ 4º Verificada a omissão na prestação de contas ou outra irregularidade grave, os respectivos órgãos de controle externo, independentemente das medidas que venham a adotar, comunicarão o fato ao FNDE para o exercício da supervisão que lhe compete.

§ 5º Fica sujeita às penalidades do art. 299 do Código Penal Brasileiro a autoridade responsável pela prestação de contas, bem como pela declaração de acompanhamento de programa, que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser escrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato.

§ 6º Para resguardar o interesse da coletividade e a probidade na aplicação dos recursos, e sem prejuízo das atribuições conferidas, fica assegurado ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União o acesso, a qualquer tempo, à documentação comprobatória da execução dos Programas de que trata esta Medida Provisória”.

5. De igual forma à primeira edição, o art. 11 da Medida Provisória nº 1.979-15/2000 estendeu a aplicação do artigo 3º ao PDDE, prescrevendo o parágrafo único que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios firmarão termo de compromisso com o FNDE, no qual constará a obrigatoriedade de inclusão nos seus respectivos orçamentos dos recursos financeiros transferidos na forma do inciso I do parágrafo único do art. 8º aos estabelecimentos de ensino a eles vinculados, bem como a responsabilidade da prestação de contas desses recursos”.

6. De início, há de se registrar que a validade jurídica dos artigos mencionados é questionável, em face de várias disposições constitucionais.

6.1. As prescrições esbarram já no **caput** do art. 1º da Carta Magna, do seguinte teor: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: (omissis)”. De acordo com Charles Durand, in “El Estado federal **en el Derecho** positivo”, citado por José Afonso da Silva¹, o Estado federal apresenta-se como “um Estado que, embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício de capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência”.

6.2. Tal capacidade normativa encontra limites traçados pela Constituição Federal, sendo certo que o parágrafo único do art. 75 da Carta de 1988 fixa a competência das Constituições estaduais para dispor sobre os tribunais de contas respectivos, aplicando-se, na forma prevista no **caput** do dispositivo, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, no que couber, as normas estabelecidas na Lei Maior quanto à fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

6.3. Nesse ponto, estabelece a Constituição que:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

6.4. Ao Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo, compete, entre outras atribuições, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, inciso II, da Constituição) e fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, me-

¹ DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 12ª edição revista. São Paulo: Malheiros, 1996. Página 103.

diante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (Constituição, art. 71, inciso VI).

*6.5.A Lei nº 8.443/92, por sua vez, em seu art. 8º, preceitua, diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, 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 obrigação da **autoridade administrativa competente** de adotar providências imediatas, sob pena de responsabilidade solidária, com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.*

6.6.Assim, em se tratando de recurso repassado pela União, não pode lei federal ou medida provisória atribuir competência fiscalizatória aos órgãos de controle estaduais ou municipais. Nos termos dos normativos vigentes, de um modo geral, a fiscalização e a conseqüente apreciação das prestações de contas cabem, em primeira mão, aos órgãos ou entidades repassadoras dos recursos, agindo o Tribunal, por meio do julgamento da respectiva tomada de contas especial, quando verificada uma das ocorrências relacionadas no subitem precedente.

7.É de se dizer que o Supremo Tribunal Federal deferiu medida liminar em ação direta ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON (ADInMC 1.934-DF, relator Ministro Moreira Alves, 01/09/99) para suspender, até decisão final da ação, o art. 1º e seu parágrafo único da Lei nº 9.604/98 (“A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, a que se refere a Lei nº 8.742/93, será feita diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso desses entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conselhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando por este determinado”), por entender relevante a argüição de inconstitucionalidade por ofensa à competência do TCU para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (Constituição, artigo 71, inciso VI).

8.Deslinde semelhante se vislumbra, dada a similitude das disposições questionadas, para ação direta de inconstitucionalidade interposta pela mesma Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil contra a Medida Provisória nº 1.979-15/2000, ainda não apreciada pelo STF (ADIn 2147-8).

9.Ademais, deve-se considerar que, após, aproximadamente, 01 ano da edição da medida, começam-se a sentir, na prática, as dificuldades encontradas na fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao PNAE e ao PDDE, já que os tribunais de contas estaduais e municipais têm se recusado a receber as prestações de contas, conforme telefonemas recebidos por esta Secretaria, oriundos de prefeituras municipais e secretarias de controle externo do TCU nos estados.

10. Isso se comprova pelo Ofício nº 474, de 23/12/99, da Prefeitura Municipal de Gravatal/SC e, até mesmo, por noticiários da imprensa, como, por exemplo, do *Diário do Nordeste* de 22/02/2000 (cópias anexas). Em matéria desse jornal, intitulada “*Prefeituras não têm a quem prestar contas*”, é asseverado que: “Os prefeitos estão no meio do tiroteio entre TCM e FNDE. No ano passado, o FNDE enviou ofício às prefeituras estabelecendo que a prestação de contas fosse feita diretamente aos TCMs. Na semana passada, foi a vez do TCM enviar outro ofício aos municípios, estabelecendo exatamente o contrário – que os prefeitos devem prestar contas diretamente ao FNDE”. Noutra, cuja manchete é “*Aplicação dos recursos não é fiscalizada*”, afirma-se que: “Nem o TCM, nem o TCU, nem o FNDE se responsabilizam pela fiscalização dos recursos da merenda escolar. Desde que as delegacias regionais do MEC foram extintas, os prefeitos ficaram sem um órgão para prestar contas. Enquanto as brechas na legislação não são preenchidas, o dinheiro é aplicado de acordo com critérios pessoais dos prefeitos, sem fiscalização.”

11. Tais fatos devem ser motivo de preocupação por parte desta Corte, dadas as suas competências constitucionais e a importância da aplicação correta dos recursos na educação, direito de todos e dever do Estado (Constituição, art. 205, caput).

12. Considerando que a eventual declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos citados, retirando-lhes sua eficácia jurídica, implica restabelecer a competência do FNDE para apreciação inicial das prestações de contas, nos termos da legislação vigente (Decreto-lei nº 200/67, artigo 10, § 6º), inclusive no que se refere aos recursos liberados no exercício de 1999, é de bom alvitre que o TCU indague ao MEC a respeito do assunto.

13. Assim, Senhor Ministro, submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência proposta no sentido de que se solicite ao Senhor Ministro de Estado da Educação manifestação acerca das orientações transmitidas aos municípios e aos governos estaduais relativamente à destinação das prestações de contas dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola transferidos no exercício de 1999, tendo em vista a recusa, por parte dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, em recebê-las”.

Tendo em vista a importância da matéria e os indícios evidentes de inconstitucionalidade das disposições relativas à prestação de contas dos recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, insertas na Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, e suas reedições (atualmente MP nº 1.979 – 16, 10/03/2000), solicitei o indispensável pronunciamento do Ministério Público junto a este Tribunal.

Incorporo a este Relatório o inteiro teor do pronunciamento da lavra do Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado:

“Trata-se de Representação formulada pela 6ª SECEX, tendo em vista as possíveis inconstitucionalidades encontradas na atual Medida Provisória 1.979-16, de 09/03/2000, atinentes à outorga de competência fiscalizatória de recursos federais aos Tribunais de Contas dos Estados e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

É de todo pertinente a presente representação.

A distribuição de competência para fiscalização de recursos públicos é matéria constitucional e tem por critério básico a espécie (União, Estado, Distrito Federal ou Município) do ente federativo proprietário dos recursos. Daí decorre que a referida distribuição de competência não pode ser alterada por lei ou medida provisória, ainda mais quando promulgada por ente federativo distinto daquele a que pertencem os recursos.

*Assim, se os recursos públicos são da União, a competência fiscalizatória será exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, mesmo quando a aplicação desses recursos é transferida a Estados, Distrito Federal ou Municípios. É o que se depreende dos artigos 70, **caput**, 71, **caput** e incisos II e VI, da Constituição da República, **in verbis**.*

‘Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.’

(.....)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(.....)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

(.....)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.’

O fato de os recursos serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios diretamente, sem a utilização de convênios, ou instrumento congêneres, não afasta a competência deste Tribunal de Contas da União. Basta, a nosso ver, para fixar essa competência, que os recursos públicos sejam federais e tenham sua aplicação trespassada diretamente aos mencionados entes federativos, por força de Lei (ou Medida Provisória) da União, mediante atos ou procedimentos administrativos devidamente formalizados.

*Como bem asseverou a Unidade Técnica, a Medida Provisória 1.979, ao conferir a competência fiscalizatória dos recursos da União, referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE e ao Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (arts. 3º, **caput**, e 11 da MP 1.979-16, de 09/03/2000), embora não exclua a competência do Tribunal de Contas da União (art. 3º, § 6º, da MP 1.979-16, de 09/03/2000), apresenta fortes indícios de inconstitucionalidade.*

Convém aqui salientar que a fixação de competências fiscalizatórias paralelas as do Tribunal de Contas da União é, ainda, logicamente insustentável ante a possibilidade de decisões conflitantes entre as Cortes de Contas.

*Desse modo, mantendo-se o texto atual da aludida Medida Provisória, é grande a probabilidade de que a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.147-8 tenha a liminar deferida, suspendendo-se provisoriamente a eficácia dos arts. 3º e 11 da aludida Medida Provisória, e, posteriormente, seja julgada procedente, retirando-se as referidas normas do mundo jurídico **ab initio**.*

Isso posto, diante dos indícios de que, pelo menos, algumas das prestações de contas do Programas em foco, relativas ao exercício de 1999, não tiveram destinatário, manifesta-se este representante do Ministério Público de acordo com a proposta oferecida pela 6ª SECEX no item 13 da instrução, à fl. 4.”

É o Relatório.

VOTO

A representação formulada pelo titular da 6ª SECEX traz a lume inconstitucionalidades presentes nos arts. 3º e 11 da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, reeditada atualmente como MP nº 1.979-16, de 09/03/2000.

Muito embora a redação inicial dos artigos supracitados tenha sido alterada no decorrer das republicações, as inconstitucionalidades do texto original permanecem uma vez que o Governo Federal por meio de diploma legal de status ordinário atribui competência para o exame de prestação de contas da aplicação de recursos federais aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Estados e Municípios, afrontando o princípio federativo.

Impõe-se salientar, desde logo, que a redação inicial do art. 3º era similar à redação do art. 1º e seu parágrafo único da Lei nº 9.604/98, relativa à prestação de contas dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, cujos dispositivos foram suspensos por medida liminar do Supremo Tribunal Federal em ação direta (ADInMC 1.934-DF, relator Ministro Moreira Alves, 01/09/99), por entender relevante a arguição de inconstitucionalidade por ofensa à competência do TCU para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (Constituição, art. 71, VI).

Atualmente, os artigos questionados estão assim redigidos:

“Art. 3º A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar será feita pelo Estado, pelo Distrito Federal e pelos Municípios ao respectivo Tribunal ou Conselho de Contas a que pertença, como parte da prestação anual de suas contas ordinárias.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, o FNDE poderá solicitar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município declaração de acompanhamento de programa, em formulário próprio ou em meio magnético devidamente padronizado.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, todos os comprovantes de pagamentos efetuados com recursos financeiros transferidos na forma desta Medida Provisória, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a fornecê-los ao FNDE, no todo ou em parte, quando por este solicitado.

§ 3º A prerrogativa referida no parágrafo anterior será exercida obrigatoriamente pelo FNDE, em relação ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, contra o qual tenha sido apresentada denúncia formal de irregularidade no uso dos recursos.

§ 4º Verificada a omissão na prestação de contas ou outra irregularidade grave, os respectivos órgãos de controle externo, independentemente das medidas que venham a adotar, comunicarão o fato ao FNDE para o exercício da supervisão que lhe compete.

§ 5º Fica sujeita às penalidades do art. 299 do Código Penal Brasileiro a autoridade responsável pela prestação de contas, bem como pela declaração de acompanhamento de programa, que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser escrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato.

§ 6º Para resguardar o interesse da coletividade e a probidade na aplicação dos recursos, e sem prejuízo das atribuições conferidas, fica assegurado ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União o acesso, a qualquer tempo, à documentação comprobatória da execução dos programas de que trata esta Medida Provisória.

(.....)

Art. 11 O disposto nos arts. 2º e 3º desta Medida Provisória aplica-se, igualmente, ao Programa Dinheiro Direto na Escola, quanto ao repasse de recursos financeiros aos entes descritos nos incisos I e II do parágrafo único do art. 8º.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios firmarão termo de compromisso com o FNDE, no qual constará a obrigatoriedade de inclusão nos seus respectivos orçamentos dos recursos financeiros transferidos na forma do inciso I do parágrafo único do art. 8º aos estabelecimentos de ensino a eles vinculados, bem como a responsabilidade da prestação de contas desses recursos”.

Entendo que as alterações introduzidas no art. 3º são insuficientes para afastar a inconstitucionalidade objeto da representação em análise – atribuição de competência aos Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios para fiscalizar a aplicação de recursos federais. Cabe à União, se assim julgar conveniente, descentralizar a execução nunca o controle (art. 10, § 6º, do Decreto-lei nº 200/67).

As deficiências de controle existentes no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE já foram por diversas vezes objeto de recomendações deste Tribunal no sentido de que o Ministério da Educação envidasse os esforços necessários para corrigi-las. No entanto, as reestruturações feitas na estrutura organizacional do Ministério, principalmente com a extinção das delegacias estaduais, em nada contribuíram para o indispensável aperfeiçoamento dos mecanismos

de acompanhamento e controle da aplicação dos recursos públicos consignados pelo Orçamento da União para a manutenção de programas federais importantíssimos como o da merenda escolar e o do dinheiro direto na escola.

Embora à primeira vista possa parecer que o Ministério da Educação encontrou uma fórmula engenhosa de fiscalizar a aplicação dos recursos que lhe são destinados pelo Orçamento da União, na realidade a sistemática de prestação de contas instituída pela questionada medida provisória não tem condições de subsistir ante as inconstitucionalidades evidenciadas e também porque, na prática, com esse mecanismo criado fica caracterizado que o Ministério da Educação está se furtando a exercer uma atividade indelegável, que é o exame das prestações de contas dos recursos federais repassados a estados, municípios ou outras entidades executoras, sejam elas públicas ou privadas.

O nosso sistema político-institucional não admite que a União venha a impor aos órgãos e entidades instituídos no âmbito dos outros entes federados obrigações que não lhes foram outorgadas pela Constituição Federal. Assim, é dever do Ministério da Educação responder perante o Congresso Nacional pela boa e regular aplicação dos recursos destinados aos programas federais que lhe compete implementar direta ou indiretamente. Caso sejam executados diretamente, a prestação de contas deverá ser feita ao Tribunal de Contas da União, e se forem executados de forma descentralizada a obrigação de receber e examinar a prestação de contas cabe ao órgão próprio do Ministério, ficando reservado ao Tribunal o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, na conformidade do disposto no inciso II do art. 71 da Carta Magna de 1988.

Por outro lado, convém ressaltar que matéria similar foi examinada pelo Tribunal no TC nº 006.005/1998-5, relatado pelo Senhor Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, na Sessão Plenária realizada em 28 de abril de 1999. Na oportunidade, o Plenário, ao examinar dispositivos constantes da Medida Provisória nº 1.751-64, de 08/04/1999, concernentes à fiscalização de recursos federais repassados mediante convênios, proferiu a Decisão nº 171/99 adiante reproduzida:

“8.1. conhecer da solicitação formulada pelo Senado Federal, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, e transmitir àquela Casa Legislativa o posicionamento deste Tribunal pela inconstitucionalidade do caput e do § 2º do artigo 21 da Medida Provisória nº 1.751-64, de 08/04/1999 (sucessores, respectivamente, do caput e do § 2º do artigo 26 da Medida Provisória nº 1.626-51, de 09/04/1998, objeto da solicitação parlamentar);

8.2. orientar as Unidades Técnicas integrantes da SEGECEX que deixem de aplicar a referida norma, por vício de inconstitucionalidade, continuando, em consequência, a proceder ao controle e fiscalização dos recursos repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios por meio de convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, nos termos do art. 71, inciso VI, da Constituição Federal c/c o art. 5º, inciso VII, da Lei nº 8.443/92;

8.3. *determinar às unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal que mantenham fiel observância ao disposto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, no que concerne ao apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, inclusive com relação ao controle e à fiscalização dos recursos repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios por meio de convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres, devendo instaurar a competente tomada de contas especial nas hipóteses previstas no art. 8º, da Lei nº 8.443/92, sob pena de responsabilização solidária, caso não adotadas as medidas ali preconizadas;*

8.4. *remeter cópia desta decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam à Mesa do Senado Federal, autora da presente solicitação; à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, onde se encontra atualmente em tramitação o Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996; e à Secretaria Federal de Controle, órgão diretamente interessado na proposição e aprovação do questionado dispositivo, inserido na Medida Provisória nº 1.751-64, de 08 de abril de 1999;*

8.5. *arquivar o presente processo”.*

No presente caso, sou de opinião de que o Tribunal deva decidir na mesma linha da Decisão supratranscrita, não me parecendo ser necessário aguardarmos o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.147-8, interposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON contra a MP nº 1.979-15, de 10/02/2000, tendo como fundamentação legal os arts. 70, 71, II e VI, e 75 da Constituição Federal. A definição do posicionamento do Tribunal, a meu ver, é essencial, até porque, com as divergências existentes entre os Tribunais de Contas dos Estados e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, não houve a prestação de contas ao órgão federal repassador (FNDE) de parcela significativa de recursos federais transferidos a estados e municípios durante todo o ano de 1999, por conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola.

Ante todo o exposto, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à consideração deste Plenário.

DECISÃO Nº 223/2000 - TCU - PLENÁRIO²

- 1.Processo nº: TC 002.363/2000-6
- 2.Classe de Assunto: VII - Representação
- 3.Interessada: 6ª Secretaria de Controle Externo
- 4.Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
- 5.Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
- 6.Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
- 7.Unidade Técnica: 6ª Secex
- 8.Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

² Publicada no DOU de 25/04/2000.

8.1. conhecer da representação formulada pelo titular da 6ª Secretaria de Controle Externo, com fulcro na alínea “e” do inciso I do art. 19 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para considerá-la procedente tendo em vista o entendimento firmado por este Tribunal no sentido da inconstitucionalidade dos arts. 3º e 11 da Medida Provisória nº 1.979-16, de 09 de março último, que “Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências”, por considerar que a atribuição de competência aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios para analisar prestações de contas de recursos federais infringe as disposições contidas nos arts. 70, 71, II e VI, e 75, da Constituição Federal;

8.2. informar às autoridades indicadas a seguir a necessidade de serem introduzidas modificações na Medida Provisória nº 1.979-16, de 09 de março último, de modo a afastar a inconstitucionalidade decorrente da sistemática de prestação de contas por ela instituída, encaminhando-lhes cópias desta Decisão, acompanhadas do Relatório e Voto que a fundamentaram:

8.2.1. ao Exmo. Senhor Presidente da República, por intermédio do Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

8.2.2. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

8.2.3. aos Presidentes das Comissões de Constituição e Justiça e de Redação, de Educação, Cultura e Desporto e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

8.2.4. aos Presidentes das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Educação e de Fiscalização e Controle do Senado Federal;

8.2.5. aos Líderes dos Partidos Políticos das duas casas legislativas;

8.2.6. ao Ministro de Estado da Educação;

8.3. solicitar ao Ministro de Estado da Educação a adoção das providências indispensáveis para que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE receba e analise as prestações de contas dos recursos federais repassados para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, devendo ser remetida cópia da Decisão e do Relatório e Voto que a fundamentaram;

8.4. enviar, ainda, cópias desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentaram, à Secretaria Federal de Controle Interno, para conhecimento e providências no seu âmbito de atuação, e às Presidências dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento;

8.5. orientar as Unidades Técnicas do Tribunal no sentido de que a despeito do disposto nos arts. 3º e 11 da MP nº 1.979-16, de 10/03/2000, a prestação de contas dos recursos federais transferidos a Estados e a Municípios, por conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, deve ser apresentada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, na condição de órgão federal repassador dos recursos;

8.6. arquivar o presente processo.

9. Ata nº 12/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 05/04/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

IRAM SARAIVA
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator