Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1132/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/16425/2017
PROTOCOLO	: 1835770
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADINA
JURISDICIONADO	: JEAN SERGIO CLAVISSO FOGAÇA
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: AUDITORIA – EXECUTIVO MUNICIPAL – AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO PÚBLICO OFERTADO – PROFESSORES SEM CURSO SUPERIOR COMPLETO – PROFESSORES LECIONANDO MATÉRIAS ALHEIAS À FORMAÇÃO – CONCURSO PÚBLICO PARA PROFESSOR – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – DETERMINAÇÃO – ADEQUAÇÃO DA GRADE DOS PROFESSORES.

A constatação da existência de professores sem formação superior e de professores com formação, porém lecionando matérias alheias às suas formações, bem como a não comprovação da realização de concurso público, revelam ineficiência na gestão e a falta de implementação de ações para a evolução na qualidade do ensino, e motivam a declaração de irregularidade dos atos e procedimentos apontados, a aplicação de multa a responsável e a determinação ao gestor para que adote providências acerca dos achados, a fim de adequar a grade dos professores, que será monitorada nas próximas auditorias.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 29ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno Virtual, realizada de 5 a 8 de outubro de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria n.º 07/2017, realizada na Prefeitura Municipal de Douradina, decorrente das irregularidades nos itens 4.1, e 8.1; pela aplicação de **multa** de **100 (cem) UFERMS** ao **Sr. Jean Sergio Clavisso Fogaça**, Prefeito Municipal; pela concessão do **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias,** contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE para que comprove o reconhecimento da multa imposta ao FUNTC e; pela **determinação** para que o Responsável adeque a grade dos professores, no intuito de que os professores lecionem apenas matérias em que possuam formação para tal, conforme demonstrado no item 4.1, a qual será monitorada nas próximas Auditorias.

Campo Grande, 8 de outubro de 2020.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se do **Relatório de Auditoria n.º 07/2017**, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Douradina, tendo por escopo a avaliação da qualidade do ensino público ofertado no município.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram diversas falhas no planejamento educacional, na infraestrutura dos prédios escolares, na merenda, transporte de alunos e, ainda, na área de pessoal.

Vale frisar que fora dada a oportunidade ao Prefeito Municipal, Sr. Jean Sergio Clavisso Fogaça, por meio do Termo de Intimação INT – G.MJMS – 16464/2017 (p. 613), para que prestasse esclarecimentos acerca dos achados da Equipe de Auditoria.

Em sede de Resposta à Intimação, o Sr. Jean Sergio Clavisso Fogaça, se manifestou por meio dos documentos de pp. 617/789, no afã de demonstrar que as irregularidades apontadas foram sanadas.

Ato contínuo, retornaram os autos à Equipe Técnica que se manifestou por meio da sua Análise ANA – 6ICE – 54441/2017 (fls. 790/800), considerando sanadas as irregularidades apontadas nos ***itens 01***, ***03***, ***05***, ***6.1*** (***G*** e ***H***), ***7.2***, ***8.3***, ***9.1***, ***9.2***, ***9.5***, ***9.6***, ***9.7*** e ***9.8***, e permanecendo as irregularidades apontadas nos ***itens 02***, ***04***, ***6.1*** (***A*** a ***F***), ***6.2***, ***6.3***, ***7.1***, ***7.3***, ***8.1***, ***8.2***, ***9.3*** e ***9.4*** e ***10.***

Por sua vez, o MPC por meio do seu Parecer PAR – 3ª PRC – 6132/2018 (fls. 802/809), se manifestou pela ***aplicação de multa*** ao Responsável, e ainda, a adoção de medidas visando corrigir as irregularidades.

Fora dada nova oportunidade para o Sr. Jean Sergio Clavisso Fogaça apresentar sua defesa, tendo o mesmo sido intimado por meio do Termo de Intimação INT – G.MCM – 9084/2018.

O jurisdicionado se manifestando por meio das razões e documentos de fls. 816/1007.

Por fim, diante da nova defesa apresentada, a 6ª ICE, por meio da sua Análise ANA – 6ICE – 25910/2018 (fls. 1009/1018), e o MPC, por meio do seu Parecer PAR – 3ª PRC – 9289/2019 (fls. 1020/1025), consideraram sanadas as irregularidades dos ***itens 01***, ***2.1***, ***2.2***, ***03***, ***4.2***, ***05***, ***6.1***, ***6.2***, ***6.3***, ***7.1***, ***7.3***, ***8.2*** e ***09***, e permaneceram as irregularidades dos ***itens 2.3***, ***4.1*** e ***8.1***, e considerando como competência do TCU a irregularidade apontada no ***item 10***.

Vieram os autos a esta Relatoria, para Voto.

Por meio do Despacho DSP – G.MCM – 27691/2019 (fl. 1026), foi encerrada a instrução dos presentes autos.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Antes de adentrar no mérito das questões abordadas nos autos, cumpre-me esclarecer que o presente Relatório é fruto de uma Auditoria Concomitante realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Douradina, cujo objeto é avaliar as condições em que o ensino público vem sendo prestado no Município.

Destaco que esse tipo de auditoria é um instrumento que vem ao encontro do ideal de concomitância tão perseguido pelos órgãos de fiscalização, na medida em que possibilita a atuação efetiva do controle externo no campo da prevenção e da correção tempestiva de distorções da gestão, de forma ordenada e objetiva, visando, sempre, a prestação de serviços públicos à população com qualidade e eficiência.

Quanto ao escopo da auditoria, importa ressaltar que o acesso à educação significa, na prática, muito mais que apenas oferecer o ensino público gratuito, sendo fundamental que o ente disponibilize ao aluno as condições necessárias para que ele não só ingresse na escola, como também nela permaneça.

Assim, para o fim de verificar a qualidade do ensino público no município de Fátima do Sul, a auditoria foi dividida em quatro partes essenciais: a) estrutura das escolas; b) merenda escolar; c) profissionais da educação; e d) transporte escolar, além das questões abordam o Plano Municipal de Educação e a adoção de medidas à sua concretização, a transparência da gestão e a satisfação da comunidade escolar para com o serviço prestado. Na análise da estrutura está incluída a verificação do adequado fornecimento de uniformes e material didático

Findos os trabalhos, a equipe técnica identificou diversas inconsistências no planejamento educacional, na infraestrutura dos prédios escolares, na merenda e transporte de alunos e ainda na área de pessoal, itens que serão doravante analisados:

Diante disso, ultrapassada as irregularidades que os Órgãos de Apoio consideraram como sanadas, permaneceram as irregularidades apontadas nos ***itens 2.3***, ***4.1*** e ***8.1***, vejamos:

> **2.1 – Que sejam construídas aproximadamente 3 (três) salas de aulas para atender a demanda de alunos da pré-escola (69 crianças), fazendo a devida inclusão do montante dos recursos previstos para a edificação no PPA;**
>
> **2.2 –Que seja realizada a busca ativa de crianças, especialmente na comunidade indígena, esclarecendo aos pais acerca da importância de permitir aos seus filhos o acesso à educação;**
>
> **2.3 – Que seja providenciada a admissão de monitores para os veículos do transporte escolar, a fim de conferir mais segurança ao transporte e**

assegurar que os pais tenham confiança para enviar seus filhos pequenos à escola;

Segundo os técnicos, foi identificado que à época, dentre as crianças em idade para ingressar na pré-escola, no Município de Douradina, 69 (sessenta e nove) ainda não estavam matriculadas.

Considerando que no Município não havia escolas particulares, e que por isso as crianças dependiam exclusivamente da rede pública de ensino, os técnicos apontaram a necessidade da construção de 3 (três) salas de aulas, para atender a demanda.

Além disso, ainda apontou que por desinteresse das mães indígenas, e ainda, por falta de transporte escolar adequado, muitas dessas crianças não frequentavam a pré-escola, razão pela qual demonstrou a necessidade do município ir em busca (ativa) de métodos para melhorar as condições do transporte escolar e, também, que as crianças frequentassem as escolas.

Acerca desse ponto, o Responsável se manifestou (fls. 617/789), no seguinte sentido:

> "Quanto a tal temática, reconhecemos esta necessidade e até o ano de 2021, faremos ampliação e reforma no Centro de Educação Infantil Arte e Vida, para atendimento da demanda.
>
> Ainda informamos que estamos elaborando o PPA e iremos incluir as ações de ampliação e reforma das nossas escolas.
>
> (...)
>
> A secretaria de educação realizou reuniões na comunidade indígena enfatizando a obrigatoriedade das crianças de 04 (quatro) anos na escola. Para o início do ano letivo nos comprometemos de matricular essas crianças.
>
> (...)
>
> O município está realizando os levantamentos no intuito de buscar cumprir a orientação desta e. corte de contas quanto a contratação de monitores. Frise-se que é de interesse do Município procurar mecanismos que assegurem a segurança no transporte de escolares, razão pela qual compromete-se a iniciar a análise acerca de tais contratações, as quais tem como desafio as dificuldades relacionadas as questões orçamentárias e financeiras."

Já às fls. 816/1007, o Responsável alegou em sua defesa:

> "Estamos encaminhando cópia documental comprobatória da inclusão no Plano Plurianual do Município (ANEXO 1).
>
> (...)
>
> Estamos encaminhando a Ata da realização das reuniões com pais e responsáveis, com a finalidade de (ANEXO 2).
>
> (...)
>
> Nobre Relator, a manutenção de monitores nos veículos de transporte escolar não está legalmente regulamentada. O Código de Trânsito Brasileiro não prevê a

> citada “obrigatoriedade”. Tramita projeto de lei dispondo acerca dessa regulamentação, mas ainda não houve aprovação. O Município não dispõe de recursos orçamentários específicos para essa finalidade, uma vez que na verba destinada ao transporte escolar, não há previsão de gastos com monitor. Dessa forma, solicitamos a V. Exa. A desconsideração de tal exigência, a qual, assim que devidamente regulamentada e com a disponibilidade orçamentária, será cumprida por esta Administração. (ANEXO 9).”

Acerca desses 3 pontos, os técnicos consideraram sanadas as irregularidades apontadas nos dois primeiros, como se vê em sua última Análise ANA – 6ICE – 25910/2018 (fls. 1009/1018), posicionamento este corroborado pelo MPC, através do seu Parecer PAR – 3ª PRC – 9289/2019 (fls. 1020/1025).

Considerando a manifestação da Equipe Técnica e do MPC, e ainda, a defesa apresentada pelo Responsável (comprovada documentalmente), entendo que restaram ***sanadas a irregularidades apontadas nos itens 2.1 e 2.2.***

Quanto ao 3º ponto (***item 2.3***), qual seja, a admissão de monitores para os veículos do transporte escolar, verifico que a Equipe Técnica não se deu por satisfeita diante da defesa apresentada, enquanto o MPC entendeu que, por não haver ainda lei que exige tal contratação, não se deve penalizar o gestor.

Em que pese a manifestação da Equipe Técnica, entendo que assiste razão ao Responsável e ao MPC, uma vez que não há no ordenamento jurídico a obrigatoriedade da contratação de monitor para os veículos do transporte escolar.

A intenção dos auditores, à época do relatório, foi sugerir ao gestor mecanismos visando dar mais segurança às crianças que necessitam do transporte escolar para ir às escolas do Município.

Assim, como não há exigência legal que obrigue o gestor a contratar monitores para o transporte escolar, ***afasto a irregularidade apontada no item 2.3***, entretanto, cabe ao gestor sempre buscar mecanismos no sentido de dar segurança às crianças que utilizam o transporte escolar.

Item 4.1 – Que seja incentivada a formação de professores nas áreas de conhecimento em que atuam;

Foi constatado pelos técnicos, que dos 59 (cinquenta e nove) professores listados, havia 03 (três) sem curso superior completo, e ainda, professores com curso superior completo lecionando matérias alheias a sua área de formação.

Nesse sentido, para demonstrar o que foi constatado, os técnicos apontaram os seguintes professores, que atuam em outras áreas, senão vejamos:

PROFESSOR	DIPLOMA - FORMAÇÃO	ÁREA DE ATUAÇÃO
Andreia Lopes Araújo	Educação Física	Educação Física e Geografia
Geise Messa Vidal	Ciências Biológicas	Ciências e História

Gileandro Barbosa Pedro	Matemática	Matemática e Ciências
Maryane Gomes Barros	Letras	Língua Portuguesa e História
Vanilza Alves Nogueira	Matemática	Matemática e Geografia

Acerca desse ponto, o Responsável se manifestou (fls. 617/789), no seguinte sentido:

> *"A secretaria de educação se reuniu com os coordenadores das escolas, dando a incumbência dos mesmos promoverem reuniões de estudo com professores de suas respectivas escolas, também estamos buscando parcerias com as instituições de ensino superior. Para o início do ano letivo na semana pedagógica nos comprometemos em realizar formação pedagógica com todos professores do município. Também a Secretaria municipal de Educação firmou parceria com o PNAIC (Pacto de Alfabetização na Idade certa), esse curso atende os professores que atuam na pré escola ao 3º ano do ensino fundamental. (Anexo 3)"*

Já às fls. 816/1007, o Responsável alegou em sua defesa:

> *"A secretaria de educação se reuniu com os coordenadores das escolas, dando a incumbência dos mesmos promoverem reuniões de estudo com professores de suas respectivas escolas. Com isso realizamos a formação pedagógica dos professores do município, conforme documentação e fotos anexas (ANEXO 3)."*

Em relação aos documentos trazidos pelo Responsável, através do Anexo 3 (851/883), verifico que fazem menção ao Seminário realizado para capacitação e estudo acerca da Base Nacional Comum Curricular.

Entretanto, a irregularidade apontada neste item não diz respeito a isso, mas sim a capacitação formal dos professores para que esses possam lecionar matérias na dentro da sua área de formação.

Dessa forma, verifico que o Responsável deixou de demonstrar ações visando capacitar os professores, e ainda, não comprovou a formação em curso superior dos 03 (três) professores indicados no presente Relatório.

Assim, resta **mantida a irregularidade apontada no presente item**, cabendo a **aplicação de multa**, e ainda, a **determinação para que o Responsável adeque a grade dos professores**, no intuito de que os professores lecionem apenas matérias em que possuam formação para tal.

Item 8.1 – Que seja realizado concurso público para a admissão de professores por área, a fim de substituir, sempre que possível professores contratados por professores concursados;

Os técnicos constataram que o Município de Douradina possuía, à época do presente Relatório, 59 (cinquenta e nove) professores, dentre os quais apenas 33 (trinta e três) são efetivos, sendo os outros 26 (vinte e seis) professores contratados temporariamente.

Vale ressaltar que o último Concurso Público realizado pelo Município de

Douradina, para os cargos de professores, foi em 2009, e assim, os técnicos sugeriram que o município realizasse concurso público, visando substituir os professores contratados temporariamente por professores efetivos.

Acerca desse ponto, o Responsável se manifestou (fls. 617/789), no seguinte sentido:

> "(...)
> No que diz respeito à admissão de pessoa, que seja realizado concurso público para a admissão de professores por área, a fim de substituir, sempre que possível, professores contratados por professores concursados, o município está estudando a demanda de vagas puras para abertura em concurso público. (Anexo 6)"

Já às fls. 816/1007, o Responsável alegou em sua defesa:

> "Ainda estamos em análise e assim que efetivarmos as medidas, informaremos esta Corte. O município está estudando a demanda de vagas puras para abertura em concurso público."

Analisando a defesa apresentada, bem como os documentos anexos (fls. 674/683), entendo que não assiste razão ao Responsável, uma vez que, até a presente data, o mesmo deixou de comunicar a esta Corte de Contas, a elaboração de Concurso Público, visando substituir professores contratados temporariamente por professores efetivos.

Vale frisar que a primeira manifestação do Responsável foi em 22/09/2017, sendo a segunda em 16/08/2018, tendo o Prefeito se manifestado no sentido que ainda estavam analisando a demanda de vagas puras, ou seja, se passou quase um ano entre as duas manifestações e o responsável não demonstrou resultados desse estudo, o que por si só, demonstra a ineficiência na gestão.

Dessa forma, mantida a irregularidade apontada no presente item, cabendo a aplicação de multa ao Responsável.

Por fim, vale frisar que a presente auditoria foi feita em diversos Municípios, tendo inclusive fruto de TAG (Termo de Ajuste de Gestão), onde os gestores se comprometeram a sanar as irregularidades no intuito de proporcionar uma educação de maior qualidade na rede pública de ensino.

Entretanto, no presente caso, não foi firmado o referido Termo, e mais, tampouco foi apresentada documentação que demonstra que o Gestor implementou ações que buscam uma evolução na qualidade do ensino.

Apesar de o mesmo ter apresentado projetos e planejamento, deixou de encaminhar documentos que comprovam a execução dos mesmos.

Importante ressaltar também que, caso tivesse sido firmado o TAG, seriam estabelecidos prazos para que o mesmo apresentasse documentos que comprovassem suas ações, entretanto, como dito anteriormente, não foi celebrado o

referido Termo.

Assim, como demonstrado acima, foram sandas diversas irregularidades, porém, duas persistiram, razão pela qual a aplicação de multa ao Gestor é medida que se impõe.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho a análise do Corpo Técnico da 6ª ICE, e o parecer do Ministério Público de Contas, e **VOTO**:

1) Pela **IRREGULARIDADE** dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria n.º 07/2017, realizada na Prefeitura Municipal de Douradina, nos termos do artigo 59, III, c/c artigo 42, IX, da LC n.º 160/2012, decorrente das irregularidades nos itens 4.1, e 8.1;

2) Pela aplicação de **MULTA** ao Sr. JEAN SERGIO CLAVISSO FOGAÇA, Prefeito Municipal de Douradina, no valor correspondente a **100 (cem) UFERMS**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X, e 44, I, da Lei Complementar n.º 160/2012;

3) Pela concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o reconhecimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I, e 83, da LC n.º 160/2012, observado o disposto nos artigos 99, e 185, §1º, I e II, do RITCE/MS;

4) Pela **DETERMINAÇÃO** para que o Responsável adeque a grade dos professores, no intuito de que os professores lecionem apenas matérias em que possuam formação para tal, conforme demonstrado no item 4.1, a qual será monitorada nas próximas Auditorias levadas a efeito na Prefeitura, nos termos do artigo 31 da Lei Complementar n.º 160/2012;

5) Pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no art. 50, da LC n.º 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade doa atos e procedimentos administrativos, com aplicação de multa e determinação aos responsáveis.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros: Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

Presente, o Exmo. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 8 de outubro de 2020.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

NET // AP´T /dssm