DELIBERAÇÃO AC00 - 1735/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/15699/2015
PROTOCOLO	: 1545366
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DE PONTA PORA
JURISDICIONADO	: LUDIMAR GODOY NOVAIS
RELATORA	: CONSª. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – FUNDEB – CONTRATOS TEMPORÁRIOS – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

São considerados irregulares os atos e procedimentos administrativos, fiscalizados em auditoria, por impropriedades constatadas em contratos temporários, sem a realização de concurso público e sem o devido encaminhamento ao Tribunal de Contas, ensejando aplicação de multa e recomendação.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 24ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 4 de outubro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em declarar a **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apurados no Relatório de Auditoria nº 4/2014, realizada no FUNDEB de Ponta Porã, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, decorrente das seguintes inconsistências: contratação de 373 (trezentos e setenta e três) profissionais sob o regime de contratação temporária em detrimento a realização do concurso público preconizado pela Constituição Federal, tendo em vista que observamos tal situação nos quatro últimos anos e contratação de servidores por prazo determinado, sem o devido encaminhamento a esta Corte de Contas, aplicando **multa** ao Sr. Ludimar Godoy Novaes, ex-Prefeito Municipal e ordenador de despesas do órgão, à época do período inspecionado, no valor correspondente a 75 (setenta e cinco) UFERMS, concedendo prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, com recomenda-se ao atual gestor do órgão, para que adote as medidas necessárias a regularizar as falhas identificadas nas escolas municipais.

Campo Grande, 4 de outubro de 2017.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 004/2014, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – de Ponta Porã, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2013.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

> Item 4.1 - Dos contratos temporários: Contratação de 373 (trezentos e setenta e três) profissionais sendo professores, assistentes de serviços diversos, auxiliar de disciplina e oficial de cozinha para atuarem na área da educação sob o regime de contratação temporária em detrimento a realização do concurso público preconizado pela Constituição Federal, tendo em vista que observamos tal situação nos quatro últimos anos.
>
> Item 4.2 – Contratos temporários não encaminhados ao TCE/MS: Contratação de servidores por prazo determinado, sem o devido encaminhamento a esta Corte de Contas, conforme determina o Capítulo II, Seção I da IN-TC/MS n° 035/2011.
>
> Item 7 - Das escolas municipais: diversas irregularidades encontradas durante vistoria *in loco* realizada em escolas municipais.

Intimado para apresentar defesa das irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, o Sr. Ludimar Godoy Novaes, ex-Prefeito Municipal e ordenador de despesas do órgão à época, ofertou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes.

O corpo técnico da 6ª ICE considerou parcialmente solucionadas as falhas assinaladas no item 7, mantendo, porém, seu entendimento em relação às demais inconsistências identificadas no relatório.

O representante do Ministério Público de Contas alinhou-se com o posicionamento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a aplicação de multa à autoridade responsável e a expedição de determinações e recomendação.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

São as seguintes as irregularidades identificadas pela equipe de auditoria.

Item 4.1 - Dos contratos temporários

Os trabalhos de auditoria revelaram que no exercício de 2013, o município contava com 373 profissionais vinculados ao FUNDEB, contratados com base na Lei

da contratação temporária.

Para os analistas, tais contratações são ilegais, já que o órgão vem mantendo essa prática há anos, em detrimento à regra do concurso público.

O ex-prefeito municipal defende a legalidade das contratações, ao argumento de que todas foram realizadas com base na Constituição Federal de 1988 e nas Leis Complementares n. 29/2006 e 62/2010. Aduz, ainda, que com o aumento do número de alunos durante o período letivo, tornou-se imprescindível a convocação de professores para o atendimento dessa demanda, sob pena de inviabilizar a prestação dos serviços educacionais para a população.

A questão relativa à contratação temporária de profissionais pela Administração Pública é tema recorrente nos processos que tramitam nesta Corte de Contas, e sua solução requer o máximo de cautela, parcimônia e a análise particularizada de cada caso.

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. É o que dispõe o artigo 37, II da Carta Magna:

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)*
>
> *II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

Contudo, a própria lei maior contempla, no inciso IX do mesmo artigo 37, a mitigação dessa regra, ao prever a possibilidade de contratação temporária de pessoal mediante o preenchimento de determinados requisitos.

> *"IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público".*

Em atendimento ao comando constitucional, em 9 de dezembro de 1993 foi sancionada a Lei n. 8.745, que estabeleceu as condições e prazos para as contratações temporárias.

> *Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.*
>
> *Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:*
>
> *IV - admissão de professor substituto e professor visitante;*

Como se vê, a lei possibilita a contratação temporária de professores, desde que sejam observados os seguintes requisitos: *a)* contratos firmados por tempo determinado; *b)* temporariedade da função, e; *c)* excepcionalidade do interesse público, a evidenciar circunstâncias incomuns.

O que se observa, no caso em julgamento, é a inobservância às condições autorizadoras dessa modalidade de admissão especial.

Primeiro porque tais contratos, embora firmados por prazo determinado, vem sendo sistematicamente prorrogados a cada encerramento de vigência, circunstância que lhes retira o caráter de transitoriedade, tornando-os verdadeiramente permanentes.

Válido trazer à colação a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, no sentido de que as inúmeras prorrogações perpetradas em contratos temporários atentam contra o princípio da moralidade:

> *"Lamentavelmente, a contratação pelo regime especial, em certas situações, tem servido mais a interesses pessoais do que ao interesse administrativo. Por intermédio desse regime, têm ocorrido contratações 'temporárias' com inúmeras prorrogações, o que as torna verdadeiramente permanentes. Trata-se de condutas que refletem desvio de finalidade e que merecem invalidação em face dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa."* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 14ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 489)

Por outro lado, a excepcionalidade decorre de fatores inéditos, imprevistos e imprevisíveis, que fogem à situação ordinária. Citemos, como exemplo, a possibilidade de contratação temporária de professores nos casos de vacância do cargo de magistério antes de novo concurso para provimento do cargo ou quando se tem o afastamento temporário do titular em razão de doença ou licença para estudo.

Entretanto, tais hipóteses não se aplicam às contratações em comento, porquanto não se vislumbrou, no caso do município de Ponta Porã, a ocorrência de qualquer situação de imprevisibilidade ou surpresa que caracterizem a excepcionalidade prevista em lei.

Ademais – como bem pontuou o corpo técnico – esse alto número de contratações temporárias vem sendo observado pelo menos desde o ano de 2010, e em razão das consecutivas prorrogações, os vínculos vêm se perpetuando no tempo, tornando permanente aquilo que deveria ser transitório, efêmero, com prazo de validade.

A propósito, vejamos a tabela abaixo, que bem ilustra a questão:

	Quantidade	Quantidade	Quantidade	**Quantidade**
Vínculo/Ano	2010	2011	2012	**2013**
Efetivos	837	852	833	**798**
Contratados	210	404	399	**373**

Comissionados	2	1	-	**4**
TOTAL	1.049	1.257	1.232	**1.175**

Por fim, e esse é o aspecto de maior relevância, é que, de acordo com os dados levantados, no exercício de 2013 - objeto da auditoria - o número de professores contratados (373) representou aproximadamente **47% dos efetivos** (798), em descompasso com o parâmetro estabelecido na Lei Federal nº 8.745/93 – aplicada por analogia ao caso – que limita essa quantidade a no máximo 20%.

> *"Art. 2º (...)*
>
> *§ 2º O número total de professores de que trata o inciso IV do caput não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino."*

Convêm lembrar que esta Corte de Contas, sensível aos problemas enfrentados pelos municípios, vem relevando eventuais incongruências relativas às contratações temporárias, sobretudo nas áreas de Saúde e Educação, desde que o número de vínculos precários esteja limitado ou pelo menos próximo ao parâmetro fixado na Lei Federal n. 8.745/93.

Diante de tais considerações, conclui-se pela pertinência dos apontamentos realizados pelo corpo técnico, tendo em vista que as contratações ora questionadas não se revestem do caráter de transitoriedade e excepcionalidade que justificam a utilização do instituto.

Por tais motivos, **mantenho a irregularidade.**

Item 4.2 – Contratos temporários não encaminhados ao TCE/MS

Apurou-se que o órgão deixou de encaminhar a esta Corte de Contas, os contratos temporários firmados no exercício de 2013, deixando, assim, de atender às disposições contidas na IN-TC/MS n° 035/2011.

Anexo à resposta, o gestor encaminhou os documentos faltantes, alegando que tal falha foi motivada por um lapso por parte do servidor responsável pela remessa.

O envio dos documentos não elimina a falha apurada.

É dever do administrador enviar correta e tempestivamente todos os documentos necessários ao exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas.

Para tanto, esta Corte expede diversos normativos reguladores, amplamente divulgados aos jurisdicionados, nos quais são definidas as datas e o calendário de obrigações, sempre no intuito de orientar e facilitar o trabalho dos agentes públicos e servidores responsáveis pela remessa desses documentos.

Assim, é inescusável o fato de um gestor encaminhar documentos, cuja remessa é sabidamente obrigatória, somente após o órgão ter recebido a visita de uma equipe do Tribunal.

Ademais disso, a explicação dada para justificar a falha (lapso do servidor

responsável), embora singela, revela a ineficácia do sistema de controle interno e a desorganização administrativa do órgão.

Diante de tais ponderações, **mantenho a irregularidade.**

Item 7 - Das escolas municipais

Em relação às escolas municipais, os técnicos constataram as seguintes situações dignas de apontamento:

a) Escola Municipal Prefeito Adê Marques:
- Possui quadra esportiva, porém, ainda não foi liberada;
- Esgoto despejado pelos vizinhos da escola quase dentro da quadra de esportes;
- Sala de aula com diversos pontos de infiltração;
- Armazenamento inadequado das verduras e legumes;
- Não possui refeitório;
- Carteiras da sala de aula do jardim II quebradas;
- Falta de laudo de vistoria do Corpo de Bombeiros.

b) Escola Municipal João Carlos Pinheiro Marques:
- Sala improvisada para aula de reforço dos alunos, a mesma funciona dentro da despensa, a sala está mal iluminada e insalubre.

c) Escola Municipal Ramiro Noronha:
- Refeitório inadequado;
- Valas abertas no corredor da escola;
- Banheiros sem identificação e em precário estado de conservação;
- Único bebedouro da escola tem altura incompatível com os alunos do infantil II;

d) Escola Municipal Rural Nova Conquista:
- Piso necessitando de reforma;
- Mobiliário quebrado.

e) Escola Municipal Rural Aquidaban:
- Não possui refeitório;
- Não possui quadra esportiva;
- A escola não possuía cópia dos certificados do curso de manipulação de alimentos das merendeiras;
- Falta de Alvará Sanitário;
- Escola funcionando com uma única sala de aula com 4 diferentes turmas;
- Sala de aula fechada.

Sobre o item, o gestor assim se pronunciou:

"a) Escola Municipal Pref. Adê Marques:
Em relação ao esgoto jogado ao lado da quadra de esportes, informamos que a vigilância sanitária do município entrou em contato com os vizinhos e o problema foi resolvido, sendo obstruídos os canos pelos quais passava o esgoto. O problema de infiltração constatado pelos nobres auditores já está sendo resolvido, tendo sido acionada a secretaria responsável por este tipo concerto. As cadeiras quebradas já foram substituídas, conforme fotos anexas. No que tange ao armazenamento inadequado de verduras e legumes, conforme informações da diretora, as merendeiras já receberam orientação da nutricionista quanto aos procedimentos adequados e os mesmos já estão sendo

armazenados de acordo com as orientações recebidas, fotos anexas.
b) Escola Municipal João Carlos Pinheiro Marques:
A referida escola possui refeitório em área aberta e coberta, conforme fotos anexas. Segue anexo, cópias dos certificados do curso de manipulação de alimentos realizados pelas merendeiras da escola. A Escola Municipal João Carlos Pinheiros Marques, por meio do Programa Mais Educação oferece aos alunos além de aulas de Judô, atividades na Horta Escolar, no Jornal e na área de Robótica, proporciona aos alunos aulas de reforço de Língua Portuguesa e Matemática, em salas adequadas para o melhor aprendizado dos alunos, conforme fotos anexas. Encaminho as fotos da cozinha da escola reformada e com as telas da janela consertadas.
c) Escola Municipal Ramiro Noronha:
A alegação dos ilustres auditores de que a escola não possui refeitório adequado não procede, pois a escolar adquiriu 2 (dois) conjuntos novos de mesas para refeições, conforme se comprova pelas fotos anexas. Quanto aos banheiros, esclareço que o prédio onde está funcionando a escola é muito antigo, tendo sido realizadas diversas intervenções para a melhoria dos mesmos, cujo resultado é temporário devido à estrutura do prédio. Assim, com base em laudos de engenheiros, a solução desse problema seria a construção de um novo prédio escolar, o que já está sendo analisado pelo Poder Executivo. Quanto a identificação dos banheiros as mesmas já foram colocadas conforme fotos anexas. O bebedouro da escola está passando por reformas para atender as necessidades dos alunos, foto anexa. Informo a Vossa Excelência que as valas abertas no corredor da escola já foram devidamente cobertas com grelha de metal.
d) Escola Municipal Rural Nova Conquista:
Conforme se demonstra por fotos, o mobiliário foi consertado e a escola passou por reforma.
e) Escola Municipal Rural Aquidaban:
Informo a Vossa Excelência que a Escola Municipal Rural Aquidaban encontra-se desativada, conforme Deliberação CME/MS 123/2015, anexa.
Em relação aos alvarás sanitários das escolas os mesmos encontram-se em tramitação, aguardando o cumprimento das normas estabelecidas pelo Corpo de Bombeiros para a emissão do laudo de vistoria. Informo que devido a mudança na legislação a emissão de laudo de vistoria pelo Corpo de Bombeiros se tornou mais rígida, sendo necessários vários projetos que podem ser executados apenas por profissionais especializados. O município de Ponta Porã encontrou dificuldades para a contratação desses profissionais, o que atrasou a conclusão dos procedimentos licitatórios, consequentemente não sendo liberados os alvarás sanitários e os laudos de vistorias. Assim sendo, os projetos exigidos pelo Corpo de Bombeiros como o de centrais de gás e anti-incêndio/pânico em todos os prédios da Prefeitura, foram licitados e encontram-se em fase de execução conforme Processo Administrativo 8894/2015 - Pregão Presencial n 0032/2015 e Processo Administrativo n. 13.205/2015 - Pregão Presencial N. 54/2015. Em relação aos refeitórios localizados em área aberta, os mesmos seguem os padrões determinados nos projetos elaborados e aprovados pelo MEC. Devido ao clima atípico do município de Ponta Porã nos dias de muito frio as refeições são servidas em sala de aula inclusive nos Centros de Educação

Infantil."

Em relação ao tópico relativo às escolas, adoto como razões de decidir a manifestação do corpo técnico da 6ª ICE, que apresentou as seguintes conclusões após analisar a resposta do jurisdicionado:

> *"a) Escola Municipal Pref. Adê Marques: Em relação ao problema do esgoto e da infiltração não foram comprovados as devidas soluções por meio de documentos. Dentre as soluções alegadas pela defesa, merece crédito somente o documentado (fls. 647/660), como a questão da substituição das cadeiras quebradas e o correto armazenamento de verduras e legumes, estampado em fotos e cópias de curso de capacitação de merendeiras.*
> *b) Escola Municipal João Carlos Pinheiro Marques: De tudo que fora alegado em defesa com relação às atitudes sanatórias realizadas na escola, encontramos comprovação de todas elas às fls. 657/659.*
> *c) Escola Municipal Ramiro Noronha: Com relação a este colégio, às fls. 660/666 encontramos correspondência com as alegações referentes ao refeitório, algumas melhorias nos banheiros, a implementação de grelhas de metal nas valas abertas.*
> *d) Escola Municipal Rural Nova Conquista: De fato nas fls. 667/677 se observa a implementação de diversas reformas, carteiras em bom estado e limpeza no local.*
> *e) Escola Municipal Rural Aquidaban: Consta documento às fls. 678/680 que comprovam a desativação da escola, conforme cópia da Deliberação CME/MS 123/2015.*
> *Por fim, cumpre frisar que não obstante tenha se alegado que os alvarás sanitários das escolas se encontram em fase de tramitação, aguardando o cumprimento das normas estabelecidas para a emissão, não houve qualquer juntada de protocolo de solicitação dos mesmos, expedido pelo corpo de bombeiros. Além disso, diversos outros apontamentos ficaram sem as devidas soluções, como a existência de refeitórios alojados a céu aberto, o que leva forçosamente a realizar as refeições dentro de sala de aula devido as intempéries climáticas. Por conta disso, nos posicionamos no sentido do atendimento parcial do item, em relação às providências tomadas nas escolas escolhidas por amostragem, ficando ainda alguns apontamentos ficando sem solução."*

Como se vê, alguns dos problemas encontrados pela equipe de auditoria já foram regularizados ou estão sendo alvo de providências por parte da Administração, conforme demonstram os documentos e fotografias anexas à defesa.

Logo, em relação ao tópico, entendo como suficiente a expedição de recomendação ao atual gestor do órgão para que adote as medidas necessárias a regularizar as demais falhas identificadas nas escolas municipais.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho a análise do corpo técnico da 6ª ICE e o Parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO** no seguinte sentido:

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos assinalados no Relatório de Auditoria nº 4/2014, realizada no FUNDEB de Ponta Porã, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes inconsistências:

Item 4.1 - Dos contratos temporários: Contratação de 373 (trezentos e setenta e três) profissionais sob o regime de contratação temporária em detrimento a realização do concurso público preconizado pela Constituição Federal, tendo em vista que observamos tal situação nos quatro últimos anos.

Item 4.2 – Contratos temporários não encaminhados ao TCE/MS: Contratação de servidores por prazo determinado, sem o devido encaminhamento a esta Corte de Contas, conforme determina o Capítulo II, Seção I da IN-TC/MS n° 035/2011.

2 - pela aplicação de **multa** ao Sr. Ludimar Godoy Novaes, ex-Prefeito Municipal e ordenador de despesas do órgão, à época do período inspecionado, no valor correspondente a **75 (setenta e cinco) UFERMS**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento 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 Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do RITC/MS;

4 - pela **recomendação** ao atual gestor do órgão, para que adote as medidas necessárias a regularizar as falhas identificadas nas escolas municipais (item 7 do relatório);

5 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto da Relatora, e proferida no sentido de declarar irregulares os atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 4/2014, com aplicação de multa e recomendação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Relatora, a Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 4 de outubro de 2017.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,
nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

GAB. SKG
SETAC. TST/DSSM