Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 1087/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/15483/2015
PROTOCOLO	: 1620535
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ANASTÁCIO
JURISDICIONADO	: JOSE EDSON DOS SANTOS
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: AUDITORIA – FUNDEB – IRREGULARIDADES CONSTATADAS – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – CONCURSO PÚBLICO – AUSÊNCIA – ESCOLAS MUNICIPAIS – ESTRUTURA – INFORMAÇÕES SOBRE PRODUTOS – VALIDADE DOS ALIMENTOS – SEGURANÇA ALIMENTAR DOS ALUNOS – PREJUDICADA – BALANÇA – NOTAS FISCAIS – DINHEIRO PÚBLICO MAL GASTO – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

Os atos administrativos fiscalizados por meio de auditoria são irregulares por terem sido realizados em desconformidade com as disposições legais aplicáveis à espécie e demais normas reguladoras da matéria, constatado:

a) contratação de profissionais vinculados ao FUNDEB sob o regime de contratação temporária, em detrimento a realização do concurso público preconizado pela Constituição Federal;

b) diversas irregularidades encontradas em escolas municipais: na segurança alimentar dos alunos (carne sem informação de validade e cozinha sem tela de proteção), e no gasto de dinheiro público (falta de balança e de notas fiscais dos produtos).

A infração às normas legais enseja aplicação de multa aos responsáveis.

É cabível recomendação ao atual ordenador de despesas para adoção de providências.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 30ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 29 de novembro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria nº 8/2015, realizada no Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do município de Anastácio, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2014, sob responsabilidade do Senhor **José Edson Barbosa de Morais**, Secretário Municipal de Educação à época, por infra-

ção materializada na violação à norma constitucional e legal; com **aplicação de multa** ao ex-ordenador de despesas identificado, em 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 FUNTC, sob pena de cobrança executiva judicial; e **recomendação** ao atual gestor do órgão, para que adote as providências necessárias à realização de concurso público para o preenchimento de vagas na área da educação; bem como **recomendação** ao atual gestor do órgão, para que adote as medidas necessárias a regularizar as falhas identificadas nas escolas municipais (item 8.1 do relatório), as quais deverão ser objeto de inspeção pelos técnicos do Tribunal nas próximas ações fiscalizatórias a serem realizadas no município.

Campo Grande, 29 de novembro de 2017.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 008/2015, 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 Anastácio, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2014.

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

Item 3 - Do Conselho Municipal de Alimentação Escolar: apurou-se que a Prestação de Contas dos recursos destinados à alimentação escolar do exercício de 2014 não foi apreciada pelo Conselho, em detrimento ao determinado pelos artigos 19 e 20 da Lei n. 11.947/2009.

Item 5.1 - Dos contratos temporários: Contratação de 161 profissionais vinculados ao FUNDEB sob o regime de contratação temporária, em detrimento a realização do concurso público preconizado pela Constituição Federal, tendo em vista que o órgão vem mantendo essa prática há anos.

Item 8.1 – Da inspeção às escolas: diversas irregularidades encontradas durante vistoria *in loco* realizada em escolas municipais.

Item 8.2 – Da avaliação do IDEB municipal: os resultados obtidos na última avaliação foram inferiores às metas projetadas.

Intimado para apresentar defesa das irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, o Sr. José Edson Barbosa de Morais, Secretário Municipal de Educação à época, ofertou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes.

O corpo técnico da 6ª ICE considerou solucionadas as falhas assinaladas nos itens 3 e 8.2, 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 determinação e recomendação.

É O RELATÓRIO.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

Como bem observaram a equipe técnica da 6ª ICE e o agente ministerial, as justificativas e documentos apresentados pelo gestor foram suficientes para eliminar as irregularidades apontadas nos itens *"3"* e *"8.2"*.

Em relação a elas, acompanho o entendimento dos órgãos de apoio, e considero-as **sanadas**.

Passo, agora, à análise dos demais achados de auditoria.

Item 5.1 - Dos contratos temporários

Os trabalhos de auditoria revelaram que no exercício de 2014, o município contava com 161 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.

Sobre o ponto, o ex-Secretário de Educação manifestou-se da seguinte forma:

> "Esclarecemos que temos recorrido à prática da contratação temporária, em razão de algumas mudanças nas legislações que regem a educação nacional, estadual e municipal, que influenciaram no aumento de contratações, por não ter havido tempo hábil para realização de Concurso Público, visando preenchimento de vagas docentes.
>
> As mudanças: - ampliação dos Componentes Curriculares/Áreas de Conhecimento, a partir de 2013; - pagamento de 1/3 de hora-atividade aos professores no exercício de docência, a partir de 2014 e, mais, ampliação do número de alunos no ano de 2014 e funcionamento de várias turmas da Educação Infantil em período integral, ocasionaram a necessidade de contratações bem como o aumento do número de contratações.
>
> No entanto, já ficou assegurada na Meta 18 (Estratégia 18.1) do Plano Municipal de Educação do município de Anastácio-MS, aprovado pela Lei Municipal n° 976, de 19 de junho de 2015, a realização de concursos públicos, a partir do segundo ano de vigência do PME: "18.1 - realizar concursos na rede pública da educação básica de acordo com as necessidades para suprir vagas existentes nos níveis e modalidades de ensino, a partir do segundo ano de vigência do PME."

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 Anastácio, 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 2012, 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:

Vínculo/Ano	2012	2013	**2014**
Efetivos	145	143	**155**
Contratados	92	134	**161**
Comissionados	32	31	**21**
TOTAL	269	308	**337**

Por fim, e esse é o aspecto de maior relevância, é que, de acordo com os dados levantados, no exercício de 2014 - objeto da auditoria - o número de professores contratados (161) **superou** o de efetivos (155), em flagrante 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 8.1 – Da inspeção às escolas

Em relação às escolas municipais, a equipe de auditoria constatou as seguintes situações dignas de apontamento (os itens considerados insatisfatórios estão em negrito):

a) Escola Municipal Teodoro Rondon

1 - Possui biblioteca, no entanto, é bem precária;

2 - Quadra de esportes não é coberta e está em regular estado;

3 - Cozinha precisando de reparos;

4 - Existe refeitório;

5 - Não possui alvará sanitário;

6 - As merendeiras não possuem curso de manipulação de alimentos;

7 - O cardápio é elaborado por nutricionista;

8 - Os alunos receberam uniformes (2 camisetas);

9 - Possui salas de informática, porém, não funcionam plenamente;

10 - Não possui balança para aferição do peso dos produtos recebidos;

11 - Carne sem identificação da procedência, tipo e data de validade;

12 - Os produtos recebidos nas escolas não são acompanhados de notas fiscais.

b) Escola Municipal Josefa Maria da Conceição

1 - Não foi apresentado o certificado do curso de manipulação de alimentos das merendeiras;

2 - Não possui alvará sanitário;

3 - Cozinha sem tela de proteção nas janelas;

4 - Gás de cozinha em lugar impróprio;

5 - Carne sem identificação da procedência, tipo e data de validade;

6 - Não possui balança para aferição do peso dos produtos recebidos;

7 - Os produtos recebidos nas escolas não são acompanhados de notas fiscais

Sobre os achados, o gestor assim se manifestou:

"a) Escola Municipal Teodoro Rondon:

Esclarecemos que, conforme cópia anexa, a escola possui sim Licença Sanitária, no entanto a direção não havia afixado no mural, o que já foi corrigido; as merendeiras recebem, anualmente, no mês de julho, formação sobre manipulação de alimentos, inclusive no ano de 2014, a Formação foi ministrada pela nutricionista Luciana Magalhães Paliarin, no entanto não foi expedido certificado às merendeiras (matéria com fotos anexa); quanto à carne da alimentação escolar sem identificação de procedência, tipo, data e validade, já foram tomadas as providências junto ao fornecedor e esse problema já foi corrigido (foto anexa); no que se refere ao recebimento de produtos da alimentação escolar, sem estarem acompanhados das devidas notas fiscais, já conversamos com fornecedores e estamos orientando os responsáveis a não receberem os produtos sem a nota fiscal correspondente; as balanças para aferição do peso dos produtos ainda não foram adquiridas, mas já solicitamos ao Setor de Licitação abertura de processo licitatório para aquisição das mesmas; quanto ao o piso da sala (foto 3) e a reforma da cozinha da escola, há previsão de reforma, incluindo colocação adequada dos botijões de gás, no período de férias escolares (dezembro/janeiro); a Sala de Informática está funcionando em novo local, ou seja, numa sala mais adequada. Faz-se importante ressaltar que o prédio da Escola Teodoro Rondon passou, através de termo de cessão do estado, para o município há apenas 02 (dois) anos, em precárias condições na sua estrutura física; aos poucos o município está reformando e adequando suas dependências, mas ainda há muito por realizar, tanto que há projeto em elaboração para que o prédio passe já no próximo ano de 2016 por reforma completa, no entanto, a administração municipal, além de atender nas necessidades mais prementes, optou por climatizar o ambiente escolar, com a colocação de aparelhos de ar-condicionado em todas as salas, que já está em pleno funcionamento, projeto esse extensivo às 11 unidades municipais, atualmente em fase de conclusão.

b) Escola Municipal Josefa Maria da Conceição:

Esclarecemos que as notificações referentes à Escola Municipal Josefa Maria da Conceição - Dona Zefa, retirando-se o item 3, são idênticas às da Escola Municipal Teodoro Rondon, para as quais procedemos da mesma forma, como consta no texto em referência. Quanto ao item 3, informamos que está prevista a colocação de tela nas janelas da cozinha, no período de férias escolares (dezembro/janeiro)."

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:

> “Quanto à Escola Municipal Teodoro Rondon, a defesa informa que a direção não havia afixado a licença sanitária no mural, o que já teria sido corrigido. Nesse sentido, a despeito da medida saneadora informada, questionamos que serventia há em um documento de licença sanitária que não fique exposto em lugar visível ao público e à fiscalização?
>
> No tocante à não realização de curso de manipulação de alimentos para as merendeiras, a defesa comprova que realizou uma oficina de capacitação para as trabalhadoras, ilidindo a irregularidade.
>
> Em relação à falta de identificação de procedência, tipo, data e validade da carne da alimentação escolar, a defesa informa que já foram tomadas as providências junto ao fornecedor e que esse problema já teria sido corrigido. Confirma, portanto, que havia a irregularidade e ainda que alegue ter adotado as providências para corrigir o problema – cuja verificação deve ser objeto de inspeção in loco por ocasião dos trabalhos de auditoria vindouros – o Gestor deve ser penalizado em face do alto grau de risco que a falha representa para o bem estar dos alunos.
>
> Quanto à falta de balança para aferir o peso dos alimentos, o Gestor informa que ainda não foram adquiridas. Confessa, pois, a irregularidade.
>
> Do mesmo modo em relação à entrega nas escolas de produtos desacompanhados de nota fiscal e aos reparos na cozinha da escola.
>
> No que se refere à Escola Municipal Josefa Maria da Conceição, a defesa informa que as razões de defesa são idênticas às oferecidas para as irregularidades da Escola Teodoro Rondon, exceção à falta de tela de proteção na cozinha, cuja instalação estaria prevista para o período de férias escolares. Ao tempo que informa medidas corretivas, confirma, pois, a ocorrência das irregularidades.
>
> Desta forma, ficam válidas para a Escola Josefa Maria da Conceição as considerações tecidas em relação à Escola Teodoro Rondon, frisando que se trata, no conjunto, de irregularidades potencialmente graves, tanto em relação à segurança alimentar dos alunos (carne sem informação de validade e cozinha sem tela de proteção) quanto em relação ao gasto do dinheiro público (falta de balança e de notas fiscais dos produtos).”

Portanto, considerando que apenas mínima parte das falhas apontadas no relatório foram solucionadas, e ante a insuficiência de prova documental capaz de comprovar a adoção das medidas informadas na defesa, o ponto há de ser **mantido**, sem prejuízo de que seja recomendado ao atual titular do órgão a adoção de providências no sentido de regularizar os problemas encontrados nas escolas municipais.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, acompanho a análise do corpo técnico da 6ª ICE e o Parecer do representante do Ministério Público de Contas e **VOTO:**

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 8/2015, realizada no FUNDEB de Anastácio, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2014, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, em razão das seguintes impropriedades:

Item 5.1 - Dos contratos temporários: Contratação de 161 profissionais vinculados ao FUNDEB sob o regime de contratação temporária, em detrimento a realização do concurso público preconizado pela Constituição Federal, tendo em vista que o órgão vem mantendo essa prática há anos.

Item 8.1 – Da inspeção às escolas: diversas irregularidades encontradas durante vistoria *in loco* realizada em escolas municipais.

2 - pela aplicação de multa ao ex-ordenador de despesas do órgão, **Sr. José Edson Barbosa de Morais**, 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 Regimento Interno do TC/MS;

4 - pela **recomendação** ao atual gestor do órgão, para que adote as providências necessárias à realização de concurso público para o preenchimento de vagas na área da educação;

5 - pela **recomendação** ao atual gestor do órgão, para que adote as medidas necessárias a regularizar as falhas identificadas nas escolas municipais (item 8.1 do relatório), as quais deverão ser objeto de inspeção pelos técnicos do Tribunal nas próximas ações fiscalizatórias a serem realizadas no município;

6 - 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 por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos praticados, apontados no Relatório de Auditoria, com aplicação de multa ao responsável, e recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

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

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

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

Campo Grande, 29 de novembro de 2017.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**
Relator

SKG
SETAC. KGG/DSSM