

TC 014.102/2010-2

Assunto: Representação

Entidade: Prefeitura Municipal de Várzea Alegre/CE

Interessado: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Várzea Alegre/CE

INTRODUÇÃO

Cuida o presente processo de representação formulada pelo Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Várzea Alegre/CE acerca de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Educação e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, praticadas pelo gestor municipal, Senhor José Helder Máximo de Carvalho, e pelo Secretário de Educação, Senhor Dagoberto Diniz de Souza.

2 Mencionada peça baseou-se em estudo feito em dados constantes do Sistema de Informações Municipais – SIM, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, no ano de 2009. As irregularidades relatadas são as seguintes:

- a) contratação dos aliados políticos para exercerem funções na educação (contratos temporários) os chamados professores de apoio e EJAS, sem concurso público ou seleção, recebendo seus vencimentos do Fundeb (60%), enquanto existem professores efetivos com a jornada de 100 horas, que poderia ser ampliada;
- b) contratação temporária de aliados políticos para exercerem a função de professor e agente pedagógico, sem habilitação pedagógica, recebendo na folha dos (60%) do Fundeb;
- c) não houve aprovação do Plano de Cargos e Carreira do Magistério, conforme o art. 40 da lei 11.494 de 20 de junho de 2007, ficando o professor de nível superior desvalorizado, recebendo por mês um salário de R\$ 548,00, por 100h, em decorrência de um grande número de prestadores de serviço;
- d) pagamento a servidoras em desvio de função, lotadas na Secretaria de Ação Social e na Secretaria de Educação, a exemplo de Antônia Caldas de Oliveira Fiúza – lotada na Secretaria de Ação Social e Josefa Joseli de Oliveira e Silva, comissionada, função: Coordenadora Zonal, que é função administrativa, não podendo receber do Fundeb 40%;
- e) incompatibilidade entre o SIM e a folha de pagamento de funcionários, a exemplo de Antônia Alves da Silva, cujo vencimento base é R\$ 2.422,50, havendo diferença de R\$ 744,00 entre os valores da Folha de pagamento mensal e os informado ao SIM;
- f) pagamento de contratos temporários no mês de janeiro de 2010 com recursos do Fundeb 60%, período de férias dos alunos, em que prestadores de serviços não desenvolvem nenhuma função;
- g) apesar de ter sido realizado concurso público para preenchimento de 289 vagas distribuídas em todas as secretarias, em especial na de Educação, os aprovados não foram nomeados;
- h) continua sendo contratados prestadores de serviços para a Secretaria de Educação sem nenhuma seleção legal; e
- i) não paga o Piso Nacional do magistério aos professores.

3 Ante os fatos relatados requer que este julgue procedente a presente denúncia, bem como promova a competente fiscalização na municipalidade e faça determinações ao Município com vistas a sanear as questões aqui tratadas.

ADMISSIBILIDADE

4 Saliente-se, preliminarmente, que a autoridade interessada é legítima para representar ao Tribunal de Contas da União, conforme previsto no artigo 237, inciso III, do Regimento Interno e art. 132, III, da Resolução nº 191/2006 – TCU.

5 O art. 235 do RI/TCU estabelece que a denúncia/representação sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

6 O parágrafo único daquele artigo, por sua vez, estatui que: “*O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante*”.

7 No caso em exame verifica-se que a documentação encaminhada apresenta o relato dos fatos em linguagem clara e objetiva. Considera-se, portanto, preenchido o requisito de admissibilidade atinente à clareza textual da peça de denúncia.

8 Relativamente à matéria denunciada, verifica-se, **a priori**, a competência do TCU para atuar nesse processo, tendo em vista abordar possíveis irregularidades atinentes à aplicação de recursos do Fundeb. A competência do TCU para fiscalizar recursos do Fundeb se firma quando há transferência da União aos Estados e Municípios, a título da complementação referida no art. 60, § 3º, do ADCT/CF, e no art. 6º da Lei n.º 9.424/1996 (Decisões Plenárias/TCU n.ºs. 483/2000 e 023/2001).

9 Em pesquisa realizada na página da internet da Secretaria do Tesouro Nacional, Consulta a Transferências Constitucionais - Municípios (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp) constatou-se que a complementação da União à municipalidade totalizou R\$ 2.353.172,68, no exercício de 2009.

10 Cabe, entretanto, uma análise minuciosa das questões relatadas, com vistas à verificação de existência de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada, bem como à definição sobre o prosseguimento do feito nesta Corte de Contas.

ANÁLISE

11 Anote-se, preliminarmente, que a denúncia em exame está calcada, basicamente, em possíveis irregularidades relacionadas a salários de servidores, a contratações temporárias sem adoção de critério ou seleção em detrimento de nomeação de concursados e a não aprovação do Plano de Cargos e Carreira do Magistério. Essas questões afetas à contratação de pessoal pelo Município não estão sujeitas à jurisdição do TCU.

12 Também refoge à competência do TCU a apuração da incompatibilidade entre as constantes do Sistema de Informações Municipais – SIM, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e a folha de pagamento de funcionários, fato também relatado pelo Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Várzea Alegre/CE.

13 Assim propõe-se o encaminhamento de cópia dos presentes autos ao Tribunal de Contas do Município do Estado do Ceará para que adote as medidas de sua alçada.

14 Relativamente aos recursos federais repassados, o representante apresenta relato de ocorrência de pagamento de temporários nas funções de professores de apoio e EJAS e agente pedagógico, sem habilitação pedagógica, recebendo na folha dos (60%) do Fundeb, bem como de pagamento a servidoras em desvio de função com recursos do Fundeb 40%, Antônia Caldas de Oliveira Fiúza – lotada na Secretaria de Ação Social e Josefa Joseli de Oliveira e Silva, comissionada na função Coordenadora Zonal da Secretaria de Educação.

15 A despeito da existência de repasses complementares de recursos da União para a conta Fundeb referente ao município de Várzea Alegre/CE, fato que poderia indicar uma possível competência deste Tribunal para avaliação das irregularidades denunciadas, a análise sistêmica dos dispositivos constitucionais e legais relacionados ao assunto apontam para uma atuação diferente por parte desta Corte de Contas.

16 O artigo 212 da Constituição Federal define, em essência, o pacto federativo acerca do financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecendo as parcelas que cada esfera de governo deverá aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino.

17 Especificamente para o financiamento da educação básica, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n.º 9.394/1996, estabelece as regras para a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, determinando, ainda, a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil.

18 A Lei n.º 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, enfatizou fortemente o controle social, por meio de conselhos, conforme seus arts. 24 e 25. Quanto à verificação do cumprimento do disposto no art. 212 da CF e de seus dispositivos, a mencionada lei dispôs sobre a distribuição dos encargos entre os órgãos de controle da seguinte forma:

“Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo”. (grifei)

19 No âmbito dessa Corte de Contas, a IN 60/2009 prevê, em seus artigos 9º e 10º, que, em relação aos recursos do Fundeb, a ação de controle a cargo do TCU será essencialmente proativa, realizada “*mediante inspeções, auditorias e análise de demonstrativos próprios, relatórios, dados e informações pertinentes*”. Essa abordagem de controle leva em consideração a atuação preliminar dos demais elos locais da cadeia de controle, a relevância das irregularidades, a materialidade dos recursos envolvidos e o custo de oportunidade de uma atuação onerosa desta Corte de Contas, não prevendo, por isso, a provocação mediante denúncias e representações.

20 Os normativos mencionados indicam que o Tribunal de Contas da União deve agir de forma mais delimitada e distante, não atuando primariamente no exame dos procedimentos contratação e efetuação de gastos, tarefa que deve ser executada preliminarmente pelos conselhos sociais e pelos tribunais de contas com jurisdição sobre o ente federativo aplicador dos recursos.

21 O entendimento desta Corte, exarado no Acórdão 1.765/2010-Plenário, é no sentido de que, em se tratando de irregularidades em procedimentos licitatórios, na execução contratual, na execução orçamentária e financeira, ou, ainda, em procedimentos administrativos de contratação e pagamento de pessoal, devem os autos ser encaminhados ao tribunal de contas que, por natureza, examina os atos de gestão do administrador municipal ou estadual e aprecia suas contas, principalmente quando se tratar de ato do qual não se vislumbra de imediato resultado danoso ao fundo, para que o referido órgão avalie os procedimentos a serem adotados.

22 No caso vertente verifica-se, a partir do Relatório da Folha de Pagamento acostado pelo representante (fl. 45) a ocorrência de pagamento à servidora Antônia Caldas de Oliveira Fiúza, lotada na Escola Figueiredo Correia no cargo de Coordenador Escolar, relativamente ao mês de agosto de 2009, corresponde a R\$ 436,94, salário custeado com recursos do Fundeb 60%.

23 O artigo 22 da Lei n.º 11.494/2007 dispõe que “*Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública*”. No parágrafo único de referido artigo consta a definição de remuneração, profissionais do magistério da educação e efetivo exercício.

24 Em que pese possíveis irregularidades quanto à fonte de recursos do pagamento da servidora em questão, verifica-se na situação em análise, baixa materialidade dos recursos envolvidos, o que torna onerosa a atuação desta Corte de Contas, conforme entendimento exarado no Acórdão 1.765/2010-Plenário.

25 Quanto às denúncias atinentes à Senhora Josefa Joseli de Oliveira e Silva, anote-se que não consta do Relatório da Folha de Pagamento acostado aos autos documento relativamente à mencionada servidora. Entretanto o próprio representante declara que ela exerce função de Coordenadora Zonal, lotada na Secretaria de Educação, e que estaria recebendo pelo Fundeb 40%.

26 De acordo com os artigos 21 e 22 da Lei n.º 11.494/2007 os recursos do FUNDEB 40% são destinados a ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Por sua vez o art. 70 da Lei nº 9.394/1996 estabelece que são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissional da educação. Dessa forma, a representação improcedente quanto a essa questão.

27 Ante o exposto, e tendo em vista que não se vislumbra de imediato resultado danoso ao Fundeb relativamente aos fatos aqui relatados, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará para adoção de medidas de sua alçada, em consonância com o entendimento exarado no Acórdão 1.765/2010-Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28 Considerando que a documentação encaminhada traz em seu bojo os requisitos de admissibilidade da representação submetem-se os autos à consideração superior propondo:

- I- conhecer da presente representação nos termos dos artigos 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, para, no mérito, considerá-la prejudicada;
- II- encaminhar cópia integral dos autos ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará para medidas de sua alçada;
- III- dar ciência do Acórdão a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao representante;



IV- arquivar o presente processo.

SECEX/TCU/CE, 1º de dezembro de 2010.

Cristina Figueira Choairy
AUFC/Assessora