Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

PROCESSO TC :109100/2016
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Canindé de São Francisco
ASSUNTO : 0054 – Denúncia
INTERESSADOS: José Heleno da Silva (Denunciado)
: Ivonete Alves Cruz Almeida – SINTESE (Denunciante)
ADVOGADO : Cícero Dantas de Oliveira – OAB/SE nº 6.882
PROCURADOR : Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer nº 447/2020
RELATORA : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

DECISÃO Nº 21499 PLENO

EMENTA: Denúncia oferecida pelo SINTESE. Prefeitura Municipal de Canindé de São Francisco. Irregularidade na folha de pagamento dos profissionais do magistério com recursos do FUNDEB. Instrução não individualiza a responsabilidade do Prefeito denunciado. Ausência de dolo ou culpa. Pela Improcedência da Denúncia. Pela abertura de Protocolo de Monitoramento. Decisão unânime.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Plenária, sob a Presidência do Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, por unanimidade dos votos, pela **IMPROCEDÊNCIA** DA DENÚNCIA**,** em face de José Heleno da Silva, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 25 de junho de 2020.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Relatora

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

DECISÃO Nº 21499

RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia oferecida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica do Estado de Sergipe – SINTESE, por meio do Ofício nº 1475/2018, concernente a diversas irregularidades cometidas pelo município de Canindé de São Francisco, que, segundo alega, efetuou pagamentos indevidos utilizando recursos do FUNDEB, contrariando a Lei Federal nº 11.494/2007 e Resolução TC nº 243/2007, deste Egrégio Tribunal.

Com vistas à instrução do feito, em análise inicial, a CCI oficiante expediu termos de requisição de documentos ao então Prefeito José Heleno da Silva, que encaminhou a papeleta às fls. 17/436.

Feita a devida análise, a equipe técnica expediu a Informação nº 0026/2017 (fls. 437/446), sugerindo que o Protocolo fosse autuado como Denúncia, com base nos art. 3º, inciso XVIII; c/c art. 28, Inciso I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, requerendo a emissão de citação do interessado; a fim de estabelecer o contraditório e a ampla defesa.

Com os autos, o Ministério Público de Contas exarou o Despacho nº 097/2017 (fls. 449/450), opinando pela autuação do Protocolo como Denúncia**,** para que o Interessado fosse citado e pudesse oferecer sua defesa, nos termos do art. 66 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Autuado o feito como Denúncia (fls. 452/453), fora expedido o Mandado de Citação nº 1255/2018 (fls. 457/459), oportunizando ao Interessado promover o contraditório e ampla defesa. No entanto, a correspondência foi devolvida sem êxito.

Ato contínuo, foi expedida a citação por edital nº 1452/2018 (fls. 462/463), restando infrutífera, nos termos do Despacho de fl. 465 dos autos.

Novamente com os autos, a Coordenadoria Técnica expediu o Parecer nº 197/2019 (fls. 467/469), momento em que concluiu pela permanência das

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

irregularidades apontadas na Denúncia, sugerindo o ressarcimento pelo ente público e glosa ao ex-gestor de valores apurados na instrução processual.

O representante do Ministério Público de Contas ofereceu o Parecer nº 393/2019 (fls. 473/481), opinando pela Procedência da Denúncia, pugnando pela glosa de valores pagos indevidamente, com aplicação de multa e remessa dos autos ao Ministério Público Estadual, visando a apuração de eventual ato de improbidade administrativa.

Às fls. 483/486, o interessado, por meio de seu advogado constituído, requereu a reabertura de prazo para manifestar-se. Deferido o pedido, apresentou defesa com juntada de documentos às fls. 495/560.

Após análise da defesa, a CCI oficiante acostou o Parecer nº 214/2020, às fls. 621/640, concluindo pela permanência dos seguintes apontamentos:

Irregularidades:

- Pagamentos a professora que não se encontra em efetivo exercício – cedida, sendo necessária a reposição dos recursos pagos indevidamente no valor de R$ 28.559,25 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e vinte e cinco centavos) pelo Município de Canindé do São Francisco à conta do FUNDEB, em cumprimento ao art. 8º, §§1º e 2º, da Resolução TCE/SE nº 243/2007 e Lei Federal nº 11.494/2007;

- Pagamentos realizados a professores que, embora lotados fora da sala de aula, receberam regência de classe, sendo necessária a reposição dos recursos pagos indevidamente pelo Munícipio de Canindé do São Francisco à conta do FUNDEB no valor de R$ 14.826,65 (quatorze mil, oitocentos e vinte e seis reais e sessenta e cinco centavos), em cumprimento ao art. 8º §§1º e 2º da Resolução TCE/SE nº 243/2007 e Lei Federal nº 11.494/2007;

- Pagamentos indevidos na conta do FUNDEB a professora cedida à Rede Estadual que recebe pelo Município, sendo pago, também, regência de classe,

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

contrariando ao estabelecido pelo art. 8º, §§1º e 2º, da Resolução TCE nº 243/2007, e pela Lei Federal nº 11.494/2007, sendo necessária a devida reposição dos recursos pagos para as contas FUNDEB no valor de R$ 54.634,09 (cinquenta e quatro mil, seiscentos e trinta e quatro reais e nove centavos) pelo Município de Canindé do São Francisco.

Glosa**:**

- Pagamentos indevidos de Gratificação de Estímulo a Interiorização, no valor de R$ 1.582,00 (um mil, quinhentos e oitenta e dois reais), a professores que trabalhavam na sede do Munícipio, contrariando o disposto no art. 136 da Lei Complementar nº 002/2003;

- Pagamento de gratificação sem previsão legal no valor de R$ 2.550,00 (dois mil, quinhentos e cinquenta reais) – Gratificação Pró-Gestão, sendo necessária a devolução dos valores pagos indevidamente às contas do FUNDEB pelo ex-gestor, estando em desacordo com os preceitos estabelecidos pelo art. 32 da Lei Municipal nº 038/2001;

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 447/2020, opinou pela Procedência Parcial da Denúncia e ainda:

- Pela reposição dos valores pagos indevidamente as Contas do FUNDEB por parte do ex-gestor José Heleno da Silva, no valor de R$ 1.582,00 (um mil, quinhentos e oitenta e dois reais), em razão dos pagamentos feitos a professores que recebiam Gratificação de Estímulo a Interiorização, mas trabalharam na sede da cidade, por ser tal gratificação destinada a quem trabalha exclusivamente nos povoados;

- Pela devolução dos valores pagos indevidamente às Contas do FUNDEB por parte do ex-gestor José Heleno da Silva, no valor de R$ 2.550,00 (dois mil, quinhentos e cinquenta reais), tendo em vista o pagamento a professor de gratificação

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

sem previsão legal – Gratificação Pró-Gestão, estando em desacordo com os preceitos estabelecidos pelo art. 32 da Lei Municipal nº 038/2001;

- Pela reposição dos recursos pagos indevidamente no valor de R$ 28.559,25 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e vinte e cinco centavos) pelo Município de Canindé do São Francisco à conta do FUNDEB, em cumprimento ao art. 8º, §§1º e 2º, da Resolução TCE/SE nº 243/2007 e Lei Federal nº 11.494/2007;

- Pela reposição dos recursos pagos indevidamente pelo Munícipio de Canindé de São Francisco à conta do FUNDEB no valor de R$ 14.826,65 (quatorze mil, oitocentos e vinte e seis reais e sessenta e cinco centavos), em razão de pagamentos realizados a professores que, embora lotados fora da sala de aula, receberam regência de classe, em cumprimento ao art. 8º §§1º e 2º da Resolução TCE/SE nº 243/2007 e Lei Federal nº 11.494/2007;

- Pela reposição dos recursos pagos para as contas FUNDEB no valor de R$ 54.634,09 (cinquenta e quatro mil, seiscentos e trinta e quatro reais e nove centavos) pelo Município de Canindé do São Francisco, em razão do pagamento pelo Município à professora cedida à Rede Estadual;

- Pela aplicação de multa administrativa ao ex-gestor no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 223, inciso II do Regimento Interno, e art. 93, inciso II, da Lei Complementar nº 205/2011;

- Remessa dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração de eventual improbidade administrativa.

Após, os autos vieram-me conclusos para o julgamento.

É o relatório.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

VOTO DA RELATORA

Como dito, tratam os autos de Denúncia oferecida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica do Estado de Sergipe – SINTESE, recebida por meio do Ofício nº 1475/2016, na qual argui que o Município de Canindé de São Francisco, na gestão do ex-prefeito José Heleno da Silva, infringiu preceitos legais concernentes à Lei Federal nº 11.494/2007 e à Resolução TC nº 243/2007, uma vez que se utilizou recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) fora das hipóteses legais.

Como dito alhures, os apontamentos dão conta de:

* Pagamento indevido de Gratificação de Estímulo à Interiorização a professores lotados em unidades de ensino localizados na sede do município, quando a gratificação é destinada a quem trabalha exclusivamente nos povoados;

* Professores que não se encontram em efetivo exercício, estão cedidos a Município do Estado de Alagoas e recebendo pelo Município;

* Irregularidade no pagamento de Gratificação de Regência de Classe a professores que estavam lotados em atividades diversas da sala de aula;

* Pagamento de gratificação de Pró-Gestão, não prevista na legislação municipal;

* Pagamentos indevidos pela Conta do FUNDEB a professora cedida à Rede Estadual que recebe pelo Município, sendo pago também regência de classe, contrariando ao estabelecido pelo art. 8º §1º e 2º da Resolução TC nº 243/2007 e Lei Federal nº 11.494/2007.

Por fim, a CCI indicou que as irregularidades levariam à imputação de débito e recomposição de valores à Conta do FUNDEB.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

Em sua defesa, o denunciado refutou os apontamentos com argumentos que não foram aceitos pela área técnica (vez que as irregularidades foram mantidas), e alegou que não houve dolo, nem culpa na conduta do ex-gestor.

Pois bem, é sobre esse último argumento que irei me debruçar.

Em que pese as irregularidades estejam bem descritas nos relatórios da CCI oficiante (além de fundamentadas nos documentos dos autos), a responsabilidade do Prefeito denunciado, a meu ver, não está clara. A CCI não descreve qual teria sido a conduta do Denunciado que o faria responsável pelas irregularidades.

Percebe-se que a Denúncia trata de irregularidades nas folhas de pagamentos da Secretaria de Educação. As provas dos autos são basicamente folhas de pagamento e diários de classe (documentos que fazem parte da rotina da Secretaria de Educação), atos de nomeação (algumas vezes assinadas pelo Denunciado, outras vezes por Prefeitos anteriores), além de Leis Municipais.

O Prefeito, enquanto chefe do governo municipal, delega funções de gestão a seus secretários, que realizam os ordenamentos das despesas, inclusive de pessoal, de suas respectivas pastas. Não há, nos autos, nenhuma evidência que leve a crer que o Prefeito denunciado tivesse controle sobre a lotação de professores (de modo a saber quem faria jus à Gratificação de Interiorização) ou que manejasse pessoalmente diários de classe (para saber se determinado professor estava exercendo atividade em sala de aula, de modo a fazer jus a Gratificação por Regência de Classe).

Tais funções, geralmente, ficam à cargo da Secretaria de Educação, cujo secretário deveria ter sido chamado aos autos para esclarecimento. Aliás, faltam nos autos as normas locais que descrevem as competências do Secretário de Educação e as funções que lhe são delegadas. Não consta, nos autos, sequer quem era o

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

Secretário de Educação à época dos fatos. Enfim, não há individualização das condutas e responsabilidades acerca das irregularidades.

Ademais, sabemos que muitas vezes os Prefeitos podem, em tese, ser responsabilizados por atos de seus secretários. É o que ocorre na *culpa in vigilando*, em que a responsabilização se dá quando evidenciada falha no dever de fiscalização.

Prefeitos, enquanto agentes eleitos para chefiar a administração pública, podem, em tese, ser responsabilizados pela desídia em fiscalizar seus subordinados. Porém, a culpa *in vigilando* deve estar demonstrada nos autos, não sendo cabível sua alegação genérica. A auditoria deve demonstrar a omissão, ou seja, a negligência, ou imprudência do agente, que pode manifestar-se de diversas formas, caso a caso, como por exemplo, ao ignorar algum relatório que alerte para a ocorrência de irregularidade ou a desídia em adotar as cautelas de controle interno cabíveis.

No presente caso, apesar dos Relatórios não citarem expressamente culpa *in vigilando,* percebo que a imputação da responsabilidade pelas irregularidades ao Denunciado se dá pelo simples fato do mesmo ser o Prefeito. Não consta nos autos identificação de dolo ou culpa, vez que sequer há a descrição da conduta do Prefeito, seja ela comissiva ou omissiva.

A responsabilização de pessoas naturais depende da identificação do elemento subjetivo na conduta. Quanto a responsabilização de agentes públicos, este entendimento é reiterado pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o qual preceitua que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Quanto à possível responsabilização do Secretário de Educação, não creio ser cabível um retorno dos autos à fase instrutória. Os fatos foram denunciados em 2016, tendo ocorrido naquele ano e em anos anteriores; ou seja, há mais de 4 (quatro) anos. O longo decurso de tempo dificultaria demasiadamente a defesa do Secretário.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

Assim, entendo que uma nova instrução, em condições precárias de contraditório e ampla defesa, não traria resultados úteis.

Por outro lado, é dever desta Corte buscar formas, litigiosas ou não, de reparar possíveis irregularidades nas administrações públicas que estão submetidas ao nosso controle externo. Assim sendo, entendo que um Protocolo de Monitoramento deve ser instaurado, notificando a atual gestão para que esclareça se as irregularidades foram sanadas, sob pena de se responsabilizarem pela sua permanência.

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrita, VOTO pela IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA, em face de José Heleno da Silva, com base nos art. 145 e seguintes do Regimento Interno.

Determino que seja dado ciência ao atual Prefeito das irregularidades presentes neste processo, para que o mesmo cientifique o Secretário de Educação; a fim de que, em 45 (quarenta e cinco) dias, apresente a esta Corte de Contas informações sobre a correção das falhas. Caso as mesmas ainda persistam, que apresente as medidas adotadas para regularização, sob pena de se responsabilizarem pela permanência das irregularidades. A apresentação desta documentação deve ser realizada em Protocolo de Monitoramento que será criado pela Assessoria de Apoio Processual a partir desta Decisão. Ressalto que a Secretaria do Pleno, ao oficiar o atual gestor do Município, deverá informar, também, o número do Protocolo de Monitoramento cadastrado pela Assessoria de Apoio Processual em que os Interessados (Prefeito e Secretário de Educação do Município de Canindé de São Francisco) irão juntar a respectiva documentação do Monitoramento.

Pela Improcedência da Denúncia.

É como voto.

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer nº 447/2020, do *Parquet* de Contas;

Considerando a ausência do advogado **Cícero Dantas de Oliveira** – OAB/SE nº 6.882, constante dos autos;

Considerando o relatório e voto da Conselheira Relatora;

Considerando o que mais consta dos autos,

DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Virtual Plenária, realizada no dia 25 de junho de 2020, através do link https://tinyurl.com/ycvwum3r, por unanimidade de votos, julgar pela IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA em face de José Heleno da Silva, com base nos art. 145 e seguintes do Regimento Interno.

Determino que seja dada ciência ao atual Prefeito das irregularidades presentes neste processo, para que o mesmo cientifique o Secretário de Educação; a fim de que, em 45 (quarenta e cinco) dias, apresente a esta Corte de Contas informações sobre a correção das falhas. Caso as mesmas ainda

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por ANTONIO AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23

persistam, que apresente as medidas adotadas para regularização, sob pena de se responsabilizarem pela permanência das irregularidades. A apresentação desta documentação deve ser realizada em Protocolo de Monitoramento que será criado pela Assessoria de Apoio Processual a partir desta Decisão. Ressalto que a Secretaria do Pleno, ao oficiar o atual gestor do Município, deverá informar, também, o número do Protocolo de Monitoramento cadastrado pela Assessoria de Apoio Processual em que os Interessados (Prefeito e Secretário de Educação do Município de Canindé de São Francisco) irão juntar a respectiva documentação do Monitoramento.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro** – Presidente**, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Vice-Presidente e Relatora, **Carlos Pinna de Assis, Ulices de Andrade Filho, Maria Angélica Guimarães Marinho** e, do Conselheiro Substituto **Rafael Sousa Fonsêca**, com a presença do Procurador-Geral **Luis Alberto Meneses.**

SALA DAS SESSÕES VIRTUAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em 16 de julho de 2020.

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO
Conselheiro Presidente

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Vice-Presidente e Relatora

Fui presente:

LUIS ALBERTO MENESES
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 14/07/2020 10:15:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 14/07/2020 10:45:42
Arquivo assinado digitalmente por LUIS ALBERTO MENESES:27623416553 em 14/07/2020 20:46:23