

**- Relatório de Auditoria -
Projeto “Na Ponta do Lápis”**





RELATÓRIO DE AUDITORIA

Projeto “Na Ponta do Lápis”

Processo nº: 1.040.624

Órgão: Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais – SEE/MG

Natureza: Auditoria

Representantes legais

NOME	CARGO	PERÍODO DE GESTÃO	CPF / CNPJ
Macaé Evaristo Dos Santos	Secretária / SES	2/1/2015 até a data	509.540.326-91
Ana Lucia Almeida Gazzola	Secretária / SES	3/1/2011 a 31/12/2014	374.082.756-49

Equipe de Auditoria:

NOME	CARGO	MATRÍCULA
Jaqueline Lara Somavilla	Coordenadora	TC 2768-2
Cláudia Maria de Oliveira Frade	Analista de Controle Externo	TC 1579-0
José Henrique Gomes Xavier	Analista de Controle Externo	TC 1346-1
Maria dos Anjos Alves Diniz Anastácio	Oficial do TCEMG	TC 1069-1
Sergio Urbano Resende	Analista de Controle Externo	TC 1885-3

Colaboradores:



Lara Alves Bandeira – Estagiária

Roberto Miranda Colares Júnior – Analista de Controle Externo (SURICATO)

Rosa Maria Giordano Fontes – Analista de Controle Externo

Atos de Designação:

Secretaria de Estado de Educação: Ofícios 01/2017 e 02/2017, fl. 1 e 2;

Regional Metropolitana “A”: Ofício 003/2017 e Portarias DCEE 03 e 07/2017, fl. 3 a 5;

Regional Sete Lagoas: Ofício 16.464/2017 e Portaria DCEE 04/2017, fl. 6 e 7;

Regional Monte Carmelo: Ofício 17.358/2017 e Portaria DCEE 05/2017, fl. 8 e 9;

Regional Montes Claros: Ofício 18.070/2017 e Portaria DCEE 06/2017, fl. 10 e 11.

Siglas

- SEE/MG – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
- TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
- SRE – Superintendência Regional de Ensino
- CE – Caixa Escolar
- EE – Escola Estadual
- UE – Unidade de Ensino
- TAG – Termo de Ajustamento de Gestão
- SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
- SURICATO – Central SUCRICATO de Fiscalização Integrada, Inteligência e Inovação
- TC – Termo de Compromisso
- PT – Plano de Trabalho
- ATB – Assistente Técnico de Educação Básica
- RDA – Recursos Diretamente Arrecadados
- CFAMGE/TCEMG – Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado
- RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária
- FUNDEB – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica

- MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
- RP – Restos a Pagar
- RPNP – Restos a pagar não processados
- QESE – Quota Estadual de Salário Educação

1. INTRODUÇÃO

1.1 – Antecedentes

Sob a perspectiva primordial do Tribunal de Contas, que é a de controle externo, o foco no biênio 2017-2018 do TCE mineiro tem como prioridade o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos na educação, um dos pilares da Instituição no período referenciado. Essa premissa foi materializada no projeto “Na Ponta do Lápis”, que apoia o Estado e os municípios mineiros a cumprirem as diretrizes e atingirem as metas dos planos decenais de educação.

Trata-se de um programa de ações integradas, que visa auxiliar o gestor público, o prefeito, o secretário de educação e os diretores das escolas no processo que vai do planejamento até a análise de resultados e está estruturado em três etapas: a formação, a gestão e a fiscalização. Por meio das ações de fiscalização, o TCE/MG fará o monitoramento e a avaliação das atuações dos jurisdicionados.

1.2 – Apresentação

Esta Auditoria foi realizada em cumprimento ao Plano Anual de Auditorias e Inspeções Ordinárias aprovado para o exercício de 2017, classificando-se como um subprojeto do programa “Na ponta do lápis”.

1.3 – Objetivo e Escopo da Auditoria

A presente auditoria teve por objetivo avaliar a gestão dos recursos financeiros repassados pelo Estado às Caixas Escolares – CE’s e seu planejamento previu:

- o exame das normas pertinentes e sua observância, desde o repasse dos recursos até a sua efetiva utilização nas escolas públicas estaduais;
- a análise dos Termos de Compromisso, prestações de contas e controles internos.

O seu escopo foi definido com base na alocação de recursos financeiros às CE’s, considerados dados extraídos do SIAFI e na distribuição geográfica das Escolas, tendo

em vista o deslocamento e acesso às mesmas. Visando a dar cumprimento ao objeto proposto, o escopo foi delimitado pelas seguintes questões:

- As normas legais que regulam os recursos financeiros destinados às Caixas Escolares e as respectivas prestações de contas têm sido observadas pelas Unidades Executoras?
- A SEE/MG está adequadamente estruturada para realizar o controle dos recursos repassados às Caixas Escolares?
- O controle realizado pelas Superintendências Regionais de Ensino – SRE's é capaz de identificar, prevenir e corrigir falhas ao longo da execução dos Termos de Compromissos celebrados?
- De que maneira os recursos destinados às Caixas Escolares impactam o percentual constitucional de recurso a ser aplicado pelo Estado na Educação?

1.4 – Metodologia

Os exames foram realizados em conformidade com as Normas Gerais de Inspeção e Auditoria aprovadas pela Resolução TCEMG 10/98 de 09/12/1998, com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, bem como com o Manual de Auditoria desta Corte.

Determinados o objetivo e o escopo da auditoria, a equipe estabeleceu os processos operacionais a serem avaliados. Na fase de planejamento, foram adotados os seguintes procedimentos:

- levantamento da legislação aplicável;
- pesquisas junto aos sistemas informatizados, quais sejam, Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, sintetizadas pelo SURICATO / TCEMG na ferramenta “Tableau Reader”;
- pesquisas realizadas pelo SURICATO/TCEMG junto ao Banco de Dados específico disponibilizado pela SEE/MG;
- análise de documentos administrativos requeridos à SEE/MG;
- reuniões / entrevistas com técnicos e gestores da SEE/MG.

Para alcance do objetivo proposto, foi elaborada na sequência a “Matriz de Planejamento”, – **Apêndice I**, f. 103 a 106, e ainda, instrumentos de coleta de dados (roteiros de entrevistas, questionário eletrônico e papéis de trabalho).

Visando conhecer a estrutura e o funcionamento das Caixas Escolares – CE's e a atuação da Secretaria de Estado de Educação – SEE/MG junto às mesmas, inicialmente foi realizada reunião em 19/04/2017 com dirigentes da Secretaria para explanação do cenário no Estado e esclarecimento de dúvidas, sendo as respostas sintetizadas no documento elaborado pela titular da Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional, f. 12 a 17.

Na etapa de levantamentos preliminares, visando aprimorar os instrumentos de coleta de dados que seriam utilizados, durante o período de 01 a 08 de agosto de 2017 realizou-se um teste piloto na Superintendência Regional de Ensino – SRE

Metropolitana “A” em Belo Horizonte, e na Caixa Escolar/Escola Estadual Professor Leopoldo de Miranda.

Com o objetivo de compreender a atual conjuntura da gestão dos recursos financeiros destinados às CE’s, bem como da infraestrutura das escolas, foi aplicado questionário eletrônico aos titulares de todas as Superintendências Regionais de Ensino do Estado, tendo sido obtida a taxa de retorno de 95,74%.

Na fase de execução dos trabalhos de campo, foram realizadas visitas/auditoria *in loco* em 3 (três) das Superintendências Regionais, e em cada uma delas foram selecionadas também 3 (três) Caixas Escolares – CE’s, localizadas nas respectivas cidades sede, totalizando assim 9 (nove) escolas auditadas:

Superintendências Regionais de Ensino

Caixas Escolares / Escolas

Montes Claros

CE Maria Dias da Cruz Abreu / EE Ensino Médio
CE Ensino Fundamental e Médio – EJA / EE N.S. Aparecida
CE Raimunda Soares Pimenta / EE Marilda de Oliveira

Sete Lagoas

CE Prefeito Zico Paiva / EE Prefeito Zico Paiva
CE Joaquim Mutti Vasconcelos / EE Venceslau Brás
CE Maria Amâncio / EE Maria Amâncio

Monte Carmelo

CE Professor Vicente Lopes Perez / EE Gregoriano Canedo
CE Melo Viana / EE Melo Viana
CE Luciano Medeiros Cunha / EE Elias de Moraes

A definição das Regionais e das Caixas Escolares considerou, além da logística necessária ao deslocamento das equipes de auditoria, a ordem de grandeza do montante de recursos a elas alocados nos exercícios de 2014 a 2016, a saber, aquela que recebeu o maior, o menor, e o valor médio no período referenciado.

Em cada uma das Superintendências e Escolas selecionadas foram verificadas a estrutura física, o funcionamento e a gestão dos valores alocados às CE’s, mediante observação direta e realização de entrevistas com os atores envolvidos – superintendentes, analistas de prestação de contas, diretores, tesoureiros, professores, responsáveis pela elaboração das prestações de contas, alunos, dentre outros, além da análise dos respectivos processos de prestação de contas de recursos recebidos.

Para a coleta de dados referente à infraestrutura e funcionamento das Unidades de Ensino – UE amostral, realizou-se observação direta dos itens da Tabela 1, a partir de roteiro elaborado pela equipe de auditoria, além de registros fotográficos durante as visitas *in loco*.

Tabela 1: Itens avaliados nas UEs da amostra

Itens Avaliados	
1	SALA DE AULA
2	CANTINA / REFEITÓRIO / ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
3	PÁTIO DE RECREAÇÃO
4	QUADRA DE ESPORTES
5	BIBLIOTECA / SALA DE LEITURA
6	LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA / INTERNET
7	SANITÁRIOS
8	ACESSIBILIDADE

Elaboração: TCEMG

1.5 – Legislação Aplicável

- Constituições Federal e Estadual;
- Decreto Estadual 45.085/2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às Caixas Escolares, vinculadas às Unidades Estaduais de Ensino;
- Resolução SEE/MG 1.346/2009, que regulamenta o disposto no Decreto Estadual 45.085/2009;
- Resolução SEE/MG 2.245/2012, que regulamenta o disposto no Decreto Estadual 45.085/2009, revogando a Resolução 1.346/2009;
- Decreto Estadual 45.849/2011, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Educação.

2. VISÃO GERAL

A Secretaria de Estado de Educação – SEE/MG tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à garantia e à promoção da Educação, com a participação da sociedade com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e para o trabalho, à redução das desigualdades regionais, à equalização de oportunidades e ao reconhecimento da diversidade cultural.

Considerada a extensão territorial e o número de municípios do Estado de Minas Gerais, na estrutura da SEE/MG constam 47 (quarenta e sete) Superintendências Regionais de Ensino distribuídas geograficamente como segue:



Fonte: SEE/MG

Conforme art. 70 do Decreto Estadual 45.849/2011, as Superintendências Regionais de Ensino – SRE's estão subordinadas ao titular da Secretaria Adjunta e têm por finalidade exercer, em nível regional, as ações de supervisão técnico-pedagógica, de orientação normativa, de cooperação, de articulação e de integração do Estado e Município, em consonância com as diretrizes e políticas educacionais, competindo-lhes:

- I – promover a coordenação e implantação da política educacional do Estado;
- II – orientar as unidades escolares e prefeituras municipais na elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos, programas e projetos educacionais;
- III – coordenar o funcionamento da inspeção escolar, promovendo a sua articulação com os analistas educacionais na gestão pedagógica das escolas;
- IV – coordenar os processos de organização do atendimento escolar e de apoio ao aluno;
- V – planejar e coordenar as ações administrativas e financeiras necessárias ao desempenho das suas atividades;
- VI – fomentar e acompanhar a **celebração** e a execução de convênios, contratos e **termos de compromisso**; (g.n.)
- VII – aplicar as normas de administração de pessoal, garantindo o seu cumprimento;
- VIII – orientar a gestão de recursos humanos, observando a política e as diretrizes da administração pública estadual;
- IX – coordenar as ações da avaliação de desempenho e do desenvolvimento de recursos humanos, em consonância com as diretrizes e políticas educacionais do Estado;
- X – coordenar e promover a produção de dados e informações educacionais.

Visando à padronização dos processos de execução dos recursos públicos, com base nos princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, a SEE/MG adotou critérios para a transferência de recursos financeiros diretamente às respectivas

escolas, cabendo às SRE's garantir as transferências financeiras realizadas para as mesmas, via Caixa Escolar.

As Caixas Escolares (CE's) são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que têm como função básica administrar os recursos financeiros da escola, oriundos da União, Estados e Municípios, e aqueles arrecadados pelas próprias Unidades Escolares (Recursos Diretamente Arrecadados – RDA). Elas são vinculadas às respectivas Superintendências Regionais de Ensino, possuem um número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, necessário para abertura de conta corrente em instituição bancária para o recebimento dos recursos financeiros, ou seja, são unidades financeiras executoras, administradas por uma Assembleia Geral formada pela Diretoria e pelos Conselhos Deliberativo e Fiscal. Os recursos geridos por elas destinam-se à aquisição de bens e serviços necessários à melhoria das condições de funcionamento das escolas, incluídos no seu plano de desenvolvimento.

São fundamentos das CE's: (1) a descentralização da administração financeira escolar; (2) a democratização da gestão escolar, mais próxima da realidade local e da participação da comunidade escolar; e (3) a contratualização de responsabilidades e objetivos partilhados entre os órgãos centrais de educação e as Unidades Escolares.

Por meio da descentralização ocorrida e da condição autônoma em gerir a Unidade Escolar, os gestores da rede estadual de ensino de Minas Gerais assumiram novas tarefas, exigindo-se dos mesmos atuarem na execução dos recursos financeiros e nas atividades administrativas, que demandam observância de prazos e conhecimento de legislação fiscal e tributária específica para a elaboração e envio de declarações aos Órgãos Federal, Estadual e Municipal. Assim, se viram diante da necessidade de lançar mão de critérios gerenciais para a racionalização dos gastos dos recursos públicos repassados às suas Unidades Escolares, e também de atender à legalidade, tanto para o recebimento e execução de recursos quanto para a sua prestação de contas.

Um dos aspectos negativos inerentes aos novos procedimentos foi o aumento da demanda de trabalho exigida do diretor na realização da gama de tarefas assumidas distintas de sua formação acadêmica, passando a ter como atribuições administrar e prestar contas dos recursos transferidos pela União, pelo Estado e aqueles oriundos de doações da comunidade, de entidades privadas, de campanhas escolares e demais fontes, além de exercerem atividades pedagógicas e outras necessárias à manutenção e conservação da rede física da escola.

Quanto à execução financeira, tem-se que todos os recursos repassados pela SEE/MG só poderão ser movimentados a partir do momento em que o presidente da Caixa Escolar, que é sempre o Diretor da escola, apresentar o “Plano de Aplicação dos Recursos” ao respectivo Colegiado, e este for aprovado por no mínimo 2/3 de seus membros, em reunião lavrada em ata.

A transferência desses recursos pela SEE/MG às unidades é realizada pelas SRE's, em conta específica das CE's, e efetivada mediante Plano de Trabalho e celebração de Termo de Compromisso – TC, assinados pelos diretores.

O Plano de Trabalho é o instrumento que caracteriza e especifica os projetos ou atividades a serem contemplados, contendo sua identificação, metas e etapas almeçadas, plano de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de desembolso e previsão de início e fim da execução do objeto, assim como as obrigações dos partícipes. Tal plano é proposto pela Diretoria e aprovado pelo Colegiado e servirá de base para a celebração do Termo de Compromisso.

O Termo de Compromisso é o instrumento jurídico pactuado entre a SEE e a Caixa Escolar, após aprovação do respectivo Plano de Trabalho, com o objetivo de viabilizar a transferência de recursos financeiros para o desenvolvimento de ações ou projetos das unidades de ensino.

Segundo registrado pela SEE/MG no Documento de Esclarecimentos, f. 12 a 17, resultante da reunião de 19/4/2017 com esta equipe, em conformidade com o Censo Escolar / 2016, existiam à época, no Estado de Minas Gerais, 3.635 (três mil seiscentos e trinta e cinco) Caixas Escolares e 2.137.891 (dois milhões, cento e trinta e sete mil oitocentos e noventa e um) alunos atendidos. Consta do mesmo que as fontes de recursos para transferências financeiras da SEE/MG às Caixas Escolares são aquelas provenientes da União, do Tesouro Estadual, da Quota Estadual de Salário Educação (QESE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Considerando que as Caixas Escolares do Estado de Minas Gerais utilizam recursos financeiros de origem pública, em 2007, os órgãos de controle social do Estado, o Ministério Público e o Tribunal de Contas apontaram a obrigação das mesmas, ainda que caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado, externas à Administração Pública, se subordinarem ao regime de contratações públicas, disposto na Lei Federal 8.666/93, sob pena de ferirem princípios constitucionais e incorrerem em vício de legalidade ¹.

No intuito de atender a tais demandas, a SEE/MG desenvolveu um projeto de forma a moldar a execução dos valores repassados às Caixas Escolares aos princípios constitucionais da Administração Pública. As ações oriundas desse projeto se concretizaram em 2009 com a publicação do Decreto Estadual 45.085/2009 e da Resolução SEE/MG 1.346/2009, regulamentando a transferência, a utilização e a prestação de contas de recursos financeiros.

Em 2012, a referida Resolução foi revogada entrando em vigor a Resolução SEE/MG 2.245, que além de reger a transferência, a utilização e a prestação de contas dos recursos, fornece “Modelos de Documentos” a serem adotados a partir de então pelas Caixas Escolares na formalização das demandas e execução de seus atos. Foi introduzido também o “Regulamento Próprio” de compras, definindo-se os critérios para a contratação de bens e serviços bem como as modalidades e os procedimentos de licitação análogos ao estabelecido pela Lei 8.666/93.

Assim, a necessidade de realização de licitações foi a inovação na execução financeira e demandou maior cuidado, resultando no acréscimo de ações a cargo do

¹ CARVALHO, Ednéa de Oliveira Hermógenes. **Gestão Financeira: análise da prestação de contas das caixas escolares da Superintendência Regional de Ensino de Ituiutaba – MG**. Juiz de Fora, 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

gestor escolar e, conseqüentemente, aumentando as responsabilidades desse profissional. Anteriormente às reformas de descentralização implantadas, até a década de 1990, as execuções financeiras eram realizadas pela Unidade Central da SEE/MG, que distribuía as suas aquisições às escolas.

A Secretaria estabelece o montante de recursos a ser repassado às Caixas Escolares de acordo com a disponibilidade orçamentária/financeira do Estado, adotando como critério um valor *per capita* para alimentação e manutenção/custeio, e aqueles destinados à aquisição de material permanente, obras e projetos pedagógicos, de acordo com a demanda apresentada por cada unidade.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Apesar de não ser objeto desta auditoria e, portanto, não ter sido contemplada quando da elaboração da Matriz de Planejamento, é relevante destacar que durante os trabalhos de campo nas Superintendência e Escolas selecionadas foi relatado pelos respectivos responsáveis fragilidade na segurança das unidades, derivada do aumento da violência em razão das dificuldades socioeconômicas instaladas no país. À título de exemplo, esta equipe registrou mediante fotografias situações de depredações das instalações físicas na Superintendência de Sete Lagoas, caracterizada por meio do Boletim de Ocorrência, fl. 18 a 28.

Assim, considerada a escassez de recursos financeiros, inclusive para as necessidades básicas de manutenção das escolas e desenvolvimento das atividades diárias, os mesmos encontram-se sem alternativas de contenção ou impedimento de tais situações, representando um fator de risco a todos os atores envolvidos, desde alunos até as direções superiores. Diante dos fatos, essa Unidade Técnica entende que o Tribunal deverá recomendar à SEE/MG que desenvolva ações conjuntas com a Secretaria de Segurança Pública, visando a promover a segurança das instalações, dos alunos e dos agentes escolares, podendo o tema ser inserido em futuras inspeções ou auditorias desta Casa.



- Sede Regional -



- Invasão / Teto -



- Destruição Móveis -

- Furto Fiação de Aterramento -

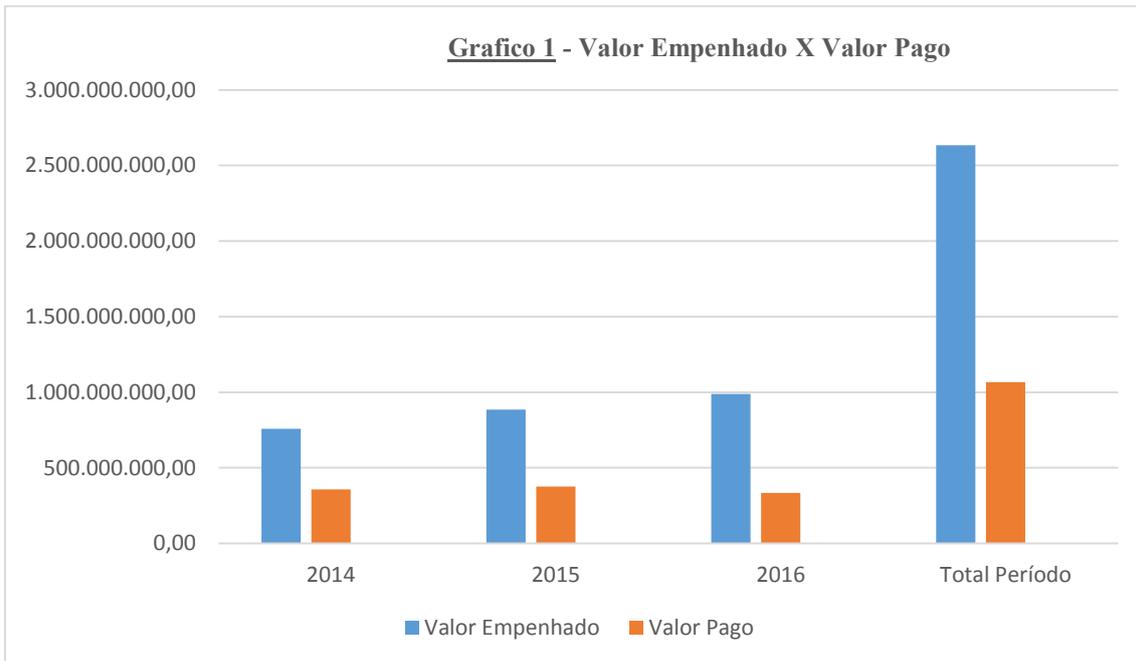
Os levantamentos e constatações atinentes ao objeto / escopo da auditoria, definidos no item 1.3 deste relato serão descritos a seguir.

Por meio de pesquisa no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, em Maio/2017, verificou-se um registro estável de matrículas em torno de 2,2 milhões/ano nas escolas públicas estaduais de ensino fundamental e médio, totalizando aproximadamente 6,7 milhões no período de 2014 a 2016, e com um montante de recursos financeiros despendidos na ordem de R\$ 1,06 bilhão de reais, cujo detalhamento segue abaixo:

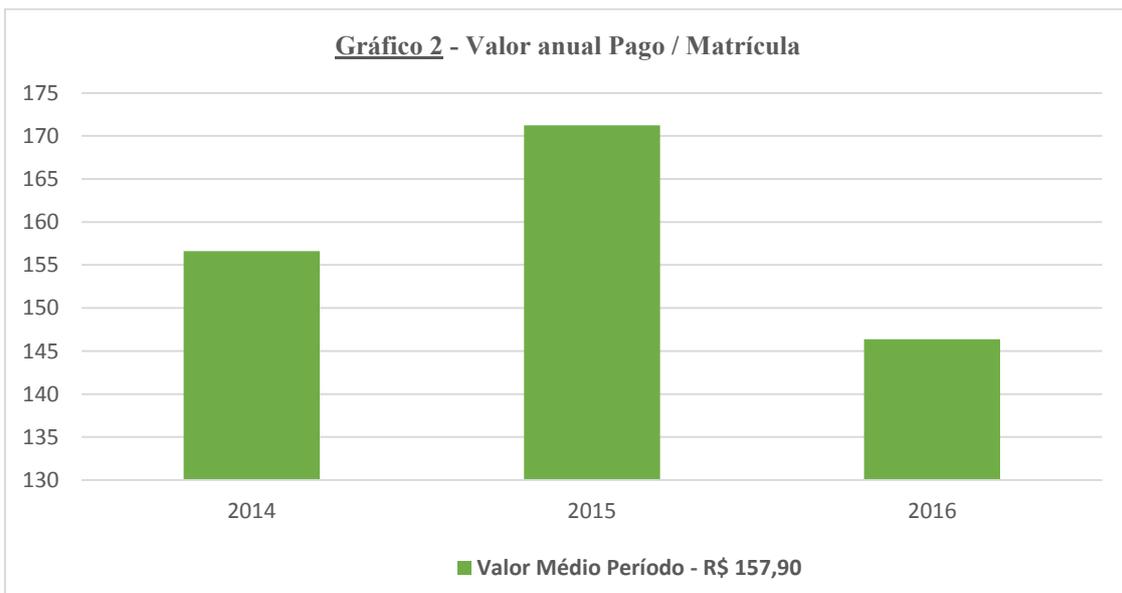
Tabela 2: Valores repassados às Caixas Escolares do Estado X Matrículas

Exercício / Recurso	Em R\$			
	2014	2015	2016	Total
Empenhado	758.303.249,98	886.085.735,36	989.628.626,93	2.634.017.612,27
Pago	356.997.214,10	375.372.880,66	333.488.731,44	1.065.858.826,20
% Pago / Empenhado	47,08	42,36	33,70	40,47
Matrículas	2.279.218	2.192.372	2.278.491	6.750.081
Pago / Matrícula	156,63	171,22	146,36	157,90

Fonte: Dados SIAFI sintetizados na ferramenta “Tableau Reader”



Observa-se que os montantes efetivamente pagos são muito inferiores àqueles empenhados, especialmente no exercício de 2016 onde essa relação percentual foi de apenas 33,70 % do total, e 40,47% no período analisado. Registra-se que o valor médio anual pago / matrículas nos três anos foi de R\$ 157,90 (cento e cinquenta e sete reais e noventa centavos), também com queda, no mesmo exercício, reflexo da situação econômico-financeira adversa do Estado, que resultou em volumes menores de transferências.



Como citado, visando a compreender o cenário atual da gestão dos recursos financeiros destinados às CE's e da infraestrutura das escolas, foram selecionadas 03

(três) Superintendências Regionais para serem auditadas. Do total dos recursos acima indicados, foram alocados à essas Unidades integrantes da amostra os seguintes montantes:

Tabela 3: Valores repassados às SRE's integrantes da Amostra

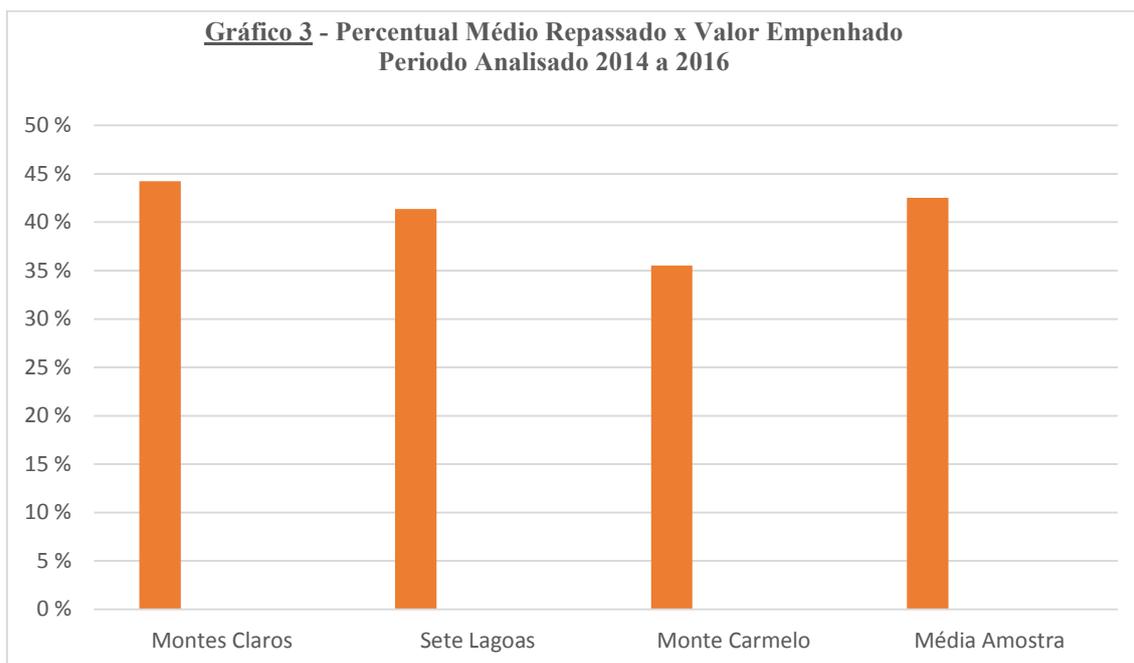
Em R\$

Superintendência Regional	Exercício / Recurso	2014	2015	2016	Total
Montes Claros	Empenhado	32.379.834,66	45.944.790,92	40.587.699,56	118.912.325,14
	Pago	18.539.198,94	20.443.748,89	13.635.056,14	52.618.003,97
	%	57,26	44,50	33,59	44,25
Sete Lagoas	Empenhado	12.369.047,99	18.741.536,46	20.124.337,76	51.234.922,21
	Pago	6.721.632,93	7.819.536,18	6.652.512,23	21.193.681,34
	%	54,34	41,72	33,06	41,37
Monte Carmelo	Empenhado	5.765.276,41	6.432.978,31	9.111.277,94	21.309.532,66
	Pago	2.299.179,21	2.783.250,07	2.486.554,98	7.568.984,26
	%	39,88	43,27	27,29	35,52
Total Amostra	Empenhado	50.514.159,06	71.119.305,69	69.823.315,26	191.456.780,10
	Pago	27.560.011,08	31.046.535,14	22.774.123,35	81.380.669,57
	%	54,56	43,65	32,62	42,51

Fonte: Dados SIAFI sintetizados na ferramenta "Tableau Reader"

O montante de recursos – R\$ 81.380.669,57 (Tabela 3) – alocados no período a estas Superintendências corresponde ao percentual de aproximadamente 8% (oito por cento) do volume total de recursos transferidos pelo Estado – R\$ 1.065.858.826,20 (Tabela 2) – a todas as Caixas Escolares.

Confirmando o mesmo cenário descrito em relação ao Estado, observou-se comportamento semelhante quanto ao volume de recursos efetivamente repassados, que foi de apenas 42,51 % do total empenhado.



Na sequência, sob critérios idênticos àqueles já indicados, foram selecionadas 3 (três) Caixas Escolares – CE's em cada uma das Regionais relacionadas, perfazendo um total de 9 (nove) auditadas.

Assim, considerado o montante de recursos destinados às Caixas Escolares da seleção, apresenta-se a síntese de valores efetivamente repassados a cada uma delas com ênfase no universo de alunos matriculados, objetivando a visualização do custo médio *per capita*, **Apêndices II** – f. 107, e **III** – f. 108.

Observa-se que o valor médio por matrícula, no período analisado, repassado anualmente às CE's auditadas foi de R\$ 251,27, superior à média do Estado que foi de R\$ 157,90 (cento e cinquenta e sete reais e noventa centavos), como já indicado na "Tabela 2".

Apresentados os dados/informações gerais relativas ao Estado, bem como o cenário da amostra desta auditoria, passamos à abordagem das questões específicas, que resultaram na Matriz de Planejamento, **Apêndice I** - f. 103 a 106, e dos achados identificados ao longo dos trabalhos.

QUESTÃO 1 – *As normas que regulamentam os procedimentos de repasse e prestação de contas de recursos financeiros às caixas escolares têm sido observadas pela SEE, SRE's e gestores?*

- *Os valores previstos nos Termos de Compromisso não estão sendo repassados nos prazos acordados*

De acordo com a entrevista feita com os Superintendentes da amostra selecionada, os recursos não estão sendo repassados conforme ajustado nos TC's, tanto no aspecto do montante quanto dos prazos previstos.

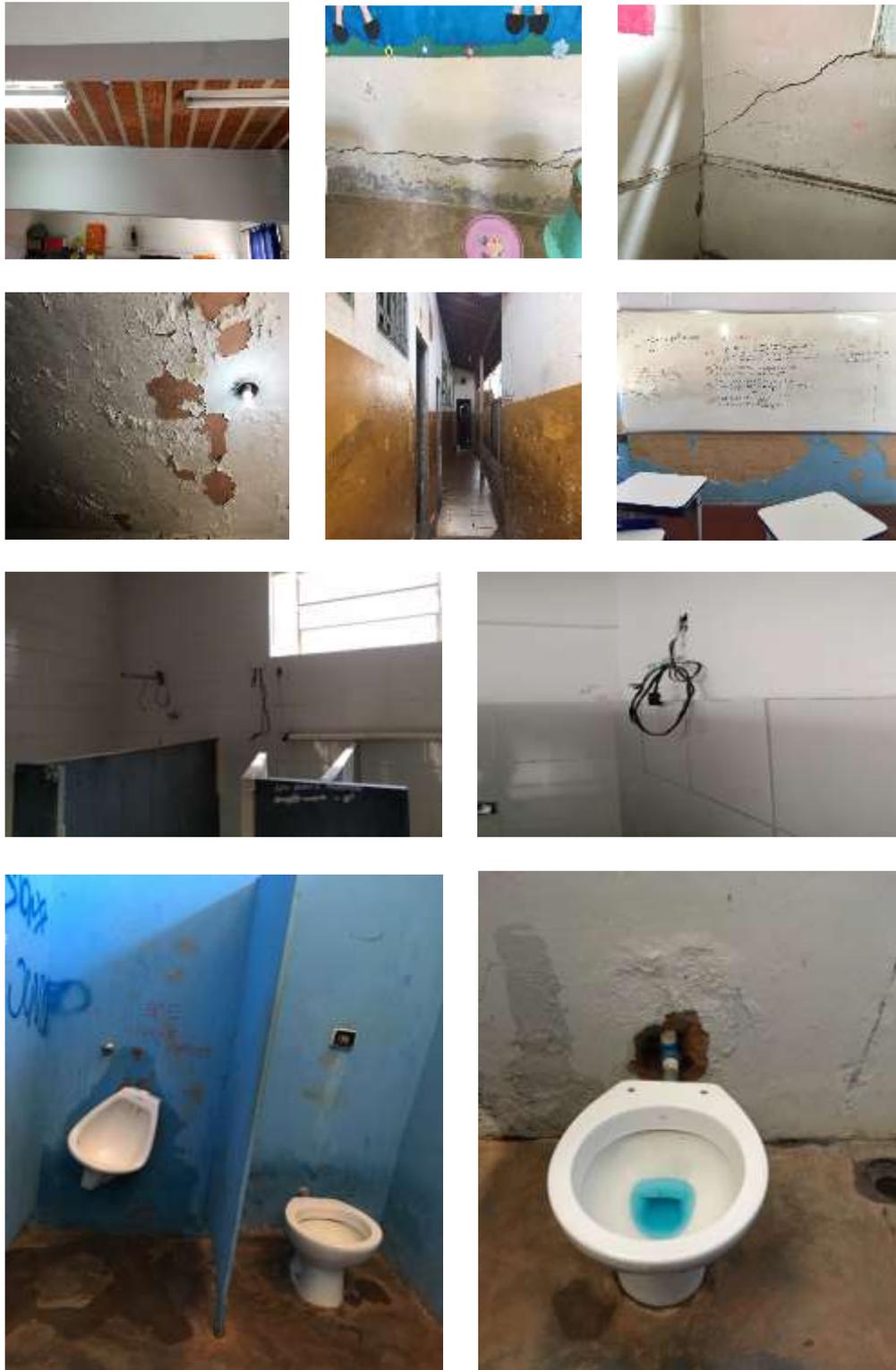
Além disso, na pesquisa eletrônica realizada com os 47 Superintendentes, 56% dos respondentes alegou que o valor ajustado tem sido parcialmente repassado, e 100% deles informou que o prazo para a transferência dos valores devidos às CE's vinculadas às SRE's não está sendo cumprido.

Este comportamento foi comprovado também por meio da análise dos processos de prestação de contas das unidades auditadas, constatando-se que, na maioria dos casos, os valores previstos nos Termos de Compromisso não estavam sendo repassados às Caixas Escolares como acordado. A título de exemplo, citamos o **TC 73.7257/2014**, f. 29 a 31, celebrado em 18/3/2014 com a Caixa Escolar Nossa Senhora Aparecida (Regional de Montes Claros), objetivando a transferência de recursos financeiros para Manutenção/Custeio, no valor total de R\$ 15.840,00 parcelado em três vezes, sendo que o crédito da primeira parcela no valor de R\$ 7.350,00 só ocorreu em 18/8/2014, ou seja, 5 (cinco) meses após a assinatura do Termo.

Tal evidência é confirmada ainda por meio dos dados extraídos do SIAFI como demonstrado nas "Tabelas 2 e 3" acima, com registro de que, no período analisado, os repasses efetivos dos valores atingiram uma média de apenas 40 % (quarenta por cento) daqueles empenhados.

A causa identificada para este fato foi a indisponibilidade de recursos financeiros pelo Estado, que vem impactando diretamente nas despesas de manutenção e custeio das atividades das respectivas escolas, com a falta recorrente de suprimentos diversos tais como: gás de cozinha, material de limpeza e higiene pessoal, papel, toner para impressora, dentre outros. Tem-se, ainda, a necessidade readequação constante do cardápio de merenda escolar, com risco de comprometimento/declínio da sua qualidade; dificuldade de planejamento, por parte dos gestores da escola, devido à incerteza quanto à regularidade no recebimento dos recursos; comprometimento/depreciação da infraestrutura da escola (adiamento de reformas e/ou obras), bem como de equipamentos e utensílios em geral; desinteresse/desistência de empresas fornecedoras devido à demora dos repasses financeiros com atrasos nos seus pagamentos; risco no comprometimento da qualidade do ensino ofertado, visto que faltam insumos básicos necessários à sua garantia.

Corroborando as alegações supramencionadas, por meio de observação direta realizada pela equipe de inspeção durante as visitas *in loco*, foram constatados danos na infraestrutura, mobiliário e equipamentos das escolas integrantes da amostra, tais como: iluminação de salas de aula precária / lâmpadas queimadas; rachaduras em paredes e tetos; infiltrações / goteiras; pinturas danificadas; quadras esportivas com trincas; interruptores de luz sem as placas de proteção e fiação exposta; mobiliário deteriorado; lousas danificadas e pequenas; banheiros danificados com pias, portas, azulejos e espelhos quebrados; laboratórios de informática insuficientes para o número de alunos matriculados conforme declarado pelos diretores das escolas, dentre outros. Nos registros fotográficos abaixo podem ser visualizadas algumas destas deficiências.



Em entrevista realizada com os titulares das SRE's auditadas, foi alegado o “engessamento” dos recursos financeiros, os quais são sempre vinculados ao objeto definido nos TC's, como previsto na legislação. Foi sugerida por esses a revisão/alteração das normas, com intuito de flexibilização na gestão dos valores repassados, mediante descentralização/migração dos valores para que os gestores

possam atuar com mais autonomia, utilizando-os – especialmente aqueles destinados à alimentação, bem como à manutenção e custeio – de acordo com as necessidades básicas, evitando-se o desabastecimento/falta de produtos e/ou serviços essenciais às atividades rotineiras das Unidades Escolares.

A título de exemplo das reais dificuldades enfrentadas pelas CE's, citamos o Ofício 35/2017, f. 32, emitido pela Escola Estadual “Prefeito Zico Paiva” da Regional de Sete Lagoas, no qual o diretor informou que teria que suspender a oferta de merenda aos alunos devido à falta de recursos destinados à “Manutenção e Custeio”, o que impossibilitava a compra de gás de cozinha, imprescindível para o preparo dos alimentos, bem como, a de outros materiais necessários ao adequado funcionamento da escola.

Ressalta-se que apesar dos respectivos registros em rubricas orçamentárias distintas, trata-se de itens inseparáveis no preparo dos alimentos tornando-se inviável o fornecimento da merenda escolar na falta de qualquer deles. O fato reforça a queixa trazida pelos Superintendentes Regionais propondo a revisão da legislação, tendo em vista a sua rigidez, que impossibilita o remanejamento financeiro, ainda que em caso extremo.

Em contrapartida, conforme *e-mail* f. 33, encaminhado a esta equipe pela Superintendência Regional de Sete Lagoas, evidenciando a existência de saldos bancários em contas correntes das CE's, transcritos a seguir, no montante de R\$ 360.448.183,87 (trezentos e sessenta milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, cento e oitenta e três reais e oitenta sete centavos) em julho/2017, têm-se que, como disposto na normatização onde cada despesa está inserida em um Plano de Trabalho/Termo de Compromisso, não podiam ser utilizados para aquisição dos bens faltantes tendo em vista o caráter vinculatório das verbas.

Tabela 4: Saldos Contas Bancárias CE's / Regionais

Superintendência Regional	Saldo Julho/2017
Almenara	5.406.078,33
Araçuaí	8.558.127,69
Barbacena	10.008.813,40
Campo Belo	2.468.822,90
Carangola	5.732.515,81
Caratinga	8.303.663,28
Caxambu	3.526.627,44
Conselheiro Lafaiete	6.882.790,17
Coronel Fabriciano	6.703.353,90
Curvelo	3.494.123,61
Diamantina	13.032.990,52
Divinópolis	8.105.498,17
Governador Valadares	14.108.143,32
Guanhães	8.640.746,16
Itajubá	5.176.666,21
Ituiutaba	2.302.412,00
Janaúba	5.680.996,02

Superintendência Regional	Saldo Julho/2017
Januária	6.371.923,15
Juiz De Fora	7.469.505,50
Leopoldina	2.801.941,09
Manhuaçu	7.093.822,74
Metropolitana A	13.118.553,14
Metropolitana B	31.415.102,11
Metropolitana C	18.701.714,96
Monte Carmelo	2.847.393,73
Montes Claros	13.253.141,23
Muriae	2.699.409,61
Nova Era	8.641.457,22
Ouro Preto	5.109.412,83
Pará de Minas	4.972.231,28
Paracatu	3.773.731,34
Passos	5.997.396,81
Patos de Minas	5.927.132,93
Patrocínio	2.900.432,08
Pirapora	3.779.506,60
Poços de Caldas	5.583.935,09
Ponte Nova	5.485.668,75
Pouso Alegre	7.732.370,36
São João Del Rei	4.531.269,48
São Sebastião do Paraíso	5.369.681,84
Sete Lagoas	5.729.021,34
Teófilo Otoni	9.864.579,10
Ubá	6.969.849,38
Uberaba	7.399.489,13
Uberlândia	14.731.714,55
Unai	4.372.850,57
Varginha	17.671.577,01
Total Geral	360.448.183,87

Fonte: Documento Saldos Bancários Julho/2017 (e-mail 1/9/2017, f. 33)

Diante disso, em 8/11/2017 esta equipe solicitou à Superintendência de Planejamento e Finanças da SEE/MG esclarecimentos quanto aos saldos supracitados, questionando a possibilidade de cancelamento dos TC's aos quais o repasse financeiro está vinculado, bem como a possibilidade de remanejamentos das verbas. Em resposta, e sem esclarecer o questionamento feito pelo Tribunal, em 20/11/2017 foi encaminhado e-mail informando que não teriam como afirmar se o referido saldo disponibilizado pelos presidentes das Caixas Escolares correspondia à realidade, devido ao grande volume de erro detectado na conferência do relatório final, documentos f. 34 a 36/verso.

- *A documentação referente às prestações de contas elaboradas pelas Caixas Escolares é entregue no prazo previsto, porém incompleta, sem numeração das*

folhas, com a anexação de documentos em duplicidade e/ou desnecessários, de forma desorganizada e inconsistente

Durante a análise dos processos de prestações de contas integrantes da amostra selecionada para esta auditoria, esta equipe constatou que, embora as CE's estejam apresentando as prestações de contas de acordo com os prazos legalmente previstos, sistematicamente os processos estão incompletos; desorganizados; não possuem numeração de folhas e nem de volumes; os volumes dos processos não estão devidamente delimitados com indicação de abertura e encerramento; um número muito grande de documentos é autuado em um mesmo volume, dificultando o seu manuseio pelos analistas; são anexados diversos documentos em duplicidade e ou desnecessários, tais como minutas de editais, contratos, cópias da legislação, modelos referenciais constantes da Resolução SEE/MG 2.245/2012. Acrescenta-se que, tanto os responsáveis pela elaboração das prestações de contas quanto os analistas entrevistados consideraram excessivo o volume de documentos elencados na Resolução 2.245/2012.

Na avaliação da equipe de auditoria, tais falhas contribuem para o aumento do tempo gasto na análise das prestações de contas pelas SRE's e impedem a realização desta tarefa de forma mais eficiente. Com isso, impactam negativamente o acompanhamento e a fiscalização dos recursos repassados às Caixas Escolares.

Observou-se que, no intuito de a CE não ser bloqueada, os processos são estrategicamente entregues nos prazos estabelecidos, pois simplesmente entregando-os na Regional, mesmo que inconsistentes e sem a sua análise e aprovação, as CE's têm recebido novos recursos, apenas pela sua adimplência em relação ao prazo estabelecido nos TC's. Porém, apesar do esforço para cumprimento do prazo legalmente estabelecido, a finalidade específica de comprovar a aplicação correta e eficaz dos recursos despendidos não está sendo atingida.

A causa identificada para ocorrência deste fato foi o despreparo técnico dos gestores das CE's para o exercício de determinadas atribuições, notadamente as de cunho financeiro, já que estes têm formação acadêmica ligada à área de educação, além do acúmulo de atividades por eles assumidas, gerando insegurança na gestão dos recursos disponíveis. Conforme relatado nas entrevistas realizadas com os Analistas de Prestação de Contas (6 entrevistados nas três Superintendências auditadas), houve unanimidade dos mesmos indicando tal afirmativa como um dos pontos fracos que impactam o desenvolvimento de seus trabalhos.

Nas entrevistas realizadas com os diretores das escolas auditadas, três responderam que não receberam nenhum treinamento para o desempenho de suas funções, e dos demais que o receberam, três informaram que o mesmo foi insuficiente. Ou seja, dos, dos 9 diretores entrevistados, apenas 1/3 se considerou suficientemente capacitado para gerir os recursos da caixa escolar.

Em relação a treinamento direcionado à capacitação para análise dos processos de prestações de contas pelos responsáveis por suas aprovações, na pesquisa eletrônica realizada com os 47 Superintendentes, 54% alegou que os servidores alocados nas SRE's o receberam, e 46% responderam que não. Já nas entrevistas realizadas com os três Superintendentes das Regionais integrantes da amostra, argumentaram que os

analistas sempre que necessário são autodidatas e as equipes são bem preparadas, apesar de considerarem que os treinamentos são insuficientes.

Recomendações

Pelo exposto, propõe-se recomendar à SEE/MG:

- planejar e adequar as ações a serem desenvolvidas pelas Caixas Escolares, celebrando “Termos de Compromisso” compatíveis com o momento socioeconômico vigente, conforme disponibilidade financeira do Estado;
- realizar treinamentos/reciclagem para os técnicos que elaboram e analisam os processos de prestações de contas, com ênfase na sistematização da sua instrução, visando à redução do volume de diligências propostas quando das análises, bem como do retrabalho;
- numerar as folhas dos processos para sua melhor organização;
- evitar a juntada de documentos em duplicidade e/ou desnecessários nos processos de PC;
- estabelecer prazos diferentes para que as CE’s entreguem as PC’s nas SRE’s, alternadamente em períodos preestabelecidos nos TC’s celebrados, visando ao melhor gerenciamento no recebimento dos processos, e possibilitando assim, que os documentos sejam conferidos mediante *check list*;
- implantar a rotina de conferência e triagem dos documentos constantes dos processos de PC’s no momento do seu recebimento nas SRE’s;
- rever os procedimentos de juntada de documentos dos processos de licitação que acompanham as prestação de contas, anexando apenas as propostas financeiras apresentadas pelos concorrentes, sendo a documentação fiscal, de habilitação, e técnica, apenas a da empresa vencedora do certame, e a das demais empresas participantes, arquivados nas CE’s para consultas porventura necessárias, simplificando a instrução processual.

QUESTÃO 2 – *A SEE está adequadamente estruturada para realizar o controle dos recursos repassados às caixas escolares?*

➤ *Grande volume de processos de prestação de contas pendentes de análise nas SRE’s e quantidade insuficiente de analistas*

As Caixas Escolares, objeto desta auditoria, são vinculadas às Escolas Públicas e executam recursos oriundos da esfera pública, sujeitando-se, portanto, à prestação de contas. Nesse sentido, o gestor escolar, ao lidar com tais recursos, precisa desenvolver suas atividades pautadas pelos princípios da Administração Pública, elencadas no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

De acordo com a legislação pertinente, o Decreto Estadual 45.085/2009 e a Resolução SEE/MG 2.245/2012, os repasses das verbas são efetuados para as Caixas Escolares mediante a celebração de Termo de Compromisso, que é o instrumento jurídico pactuado entre a SEE/MG e a Caixa Escolar, após aprovação do respectivo

Plano de Trabalho, com o objetivo de viabilizar a transferência de recursos financeiros para o desenvolvimento de ações ou projetos da Unidade de Ensino.

Questionada por esta equipe de auditoria, a SEE/MG, f. 37 e 38, informou que, em maio/2017 existiam 158.467 (cento e cinquenta e oito mil, quatrocentos e sessenta e sete) processos de Prestação de Contas aguardando análise, representando um saldo contábil de R\$ 3.059.329.680,19 (três bilhões, cinquenta e nove milhões, trezentos e vinte e nove mil, seiscentos e oitenta reais e dezenove centavos) distribuídos nas Superintendências Regionais, como segue:

Tabela 5: Quantitativo Prestação de Contas sem Análise

Em R\$

Superintendências Regionais Unidade Executora	Nº de Município	Nº de Escolas	Nº de Analistas	Quantidade Total de Processos em Aberto	Saldo Contábil
Almenara	21	64	7	2.654	47.733.909,92
Araçuaí	21	99	6	7.881	97.822.796,64
Barbacena	24	55	6	2.528	50.346.509,55
Campo Belo	12	32	5	981	26.719.458,58
Carangola	11	33	5	483	18.181.645,96
Caratinga	24	89	6	4.982	82.550.501,08
Caxambu	23	43	5	2.365	36.322.128,63
Conselheiro Lafaiete	18	58	8	2.629	52.425.378,41
Coronel Fabriciano	11	73	8	3.747	62.918.692,92
Curvelo	12	40	7	888	23.657.466,60
Diamantina	26	120	6	5.868	109.807.504,90
Divinópolis	30	130	15	6.077	111.153.135,70
Governador Valadares	40	131	8	9.309	121.540.200,26
Guanhães	22	74	6	3.746	69.731.319,39
Itajubá	21	45	6	2.397	45.272.022,50
Ituiutaba	8	30	3	1.427	29.770.950,17
Janaúba	17	93	6	5.099	72.450.207,20
Januária	19	134	7	3.857	77.605.210,94
Juiz de Fora	30	94	7	4.240	84.957.464,19
Leopoldina	10	34	6	1.970	33.703.386,52
Manhuaçu	18	74	8	1.781	34.208.029,49
Metropolitana A	19	149	13	5.100	128.811.418,01
Metropolitana B	11	210	17	9.479	216.716.461,82
Metropolitana C	12	168	12	8.174	215.655.155,10
Monte Carmelo	8	28	3	1.410	23.373.449,56
Montes Claros	30	167	9	2.992	91.314.388,14
Muriae	14	38	4	1.909	25.875.073,34
Nova Era	15	64	8	3.647	67.379.542,54
Ouro Preto	5	31	7	1.396	31.212.793,18
Pará de Minas	20	64	7	2.313	44.297.741,50
Paracatu	5	36	2	2.679	46.148.830,57
Passos	16	51	6	1.415	36.499.819,03

Superintendências Regionais Unidade Executora	Nº de Município	Nº de Escolas	Nº de Analistas	Quantidade Total de Processos em Aberto	Saldo Contábil
Patos de Minas	14	63	2	2.735	42.063.048,87
Patrocínio	7	35	3	1.713	35.385.163,83
Pirapora	9	40	5	1.739	33.328.073,67
Poços de Caldas	17	47	5	2.526	41.763.658,13
Ponte Nova	29	79	6	1.265	31.895.949,72
Pouso Alegre	30	72	4	3.037	58.874.642,33
São João Del Rei	19	40	7	930	24.731.586,14
São Sebastião do Paraíso	16	40	5	693	15.433.442,24
Sete Lagoas	18	72	5	4.287	70.324.265,00
Teófilo Otoni	31	155	5	7.065	121.883.574,82
Ubá	22	71	7	1.854	39.382.824,05
Uberaba	25	101	5	4.241	93.777.428,39
Uberlândia	9	109	6	5.841	116.974.747,31
Unai	10	36	3	1.224	21.261.026,07
Varginha	28	121	6	3.894	96.087.657,28
TOTAL – 47 Regionais	857	3.632	303	158.467	3.059.329.680,19

Fonte: Secretaria de Estado de Educação – SEE/MG (Maio/2017)

Conforme demonstrado, se considerarmos o número de processos de Prestação de Contas (158.467 unidades) pendentes de análise e o número total de analistas (303 servidores) em todas as Regionais, têm-se uma média de **523 processos por analista**, sem considerar aqueles novos que são recebidos sistematicamente. Portanto, conclui-se que vem se formando um gargalo na SEE/MG, **agravado pelo fato de serem liberados novos recursos para as CE's, sem a certeza de que os valores já repassados, no montante de aproximadamente 3 bilhões de reais, foram aplicados corretamente e com a eficácia requerida.**

Visando ilustrar as consequências de morosidade na análise das respectivas prestações de contas que impactam a correta e eficaz aplicação dos recursos despendidos, impedindo o imediato reconhecimento de irregularidades porventura existentes, citamos o processo de **Tomada de Contas Especial 912.192**, apreciado por esta Corte, decorrente de Termos de Compromissos celebrados entre a SEE/MG e a Caixa Escolar de Matinada da Escola Estadual Francisco do Carmo, do Município de Carandaí entre os anos de 2007 a 2011, englobando a aquisição de merenda escolar, verbas de manutenção e custeio, reforma de prédios, aquisição de mobiliário, dentre outros. Na referida Tomada de Contas apurou-se além da ocorrência de prescrição parcial da pretensão punitiva à alguns termos, tendo em vista a demora da sua análise, um dano no montante de R\$ 226.136,38 (valor referência de setembro/2013).

A análise por esta equipe, dos processos de prestação de contas que compuseram a amostra desta auditoria, confirma que apesar da tempestividade na apresentação das prestações de contas pelas Caixas Escolares às Superintendências, a documentação é examinada muito tempo após a realização das despesas, o que acaba dificultando a regularização do processo e, em alguns casos, o próprio ressarcimento de valores

glosados, perdendo a sua efetividade. Verificou-se que, quando a entrega da prestação de contas não ocorre no prazo legal (30 dias após a sua vigência – art. 30 da Resolução SEE/MG 2.245/2012) sempre é feita a cobrança imediata pelas SRE's, e quando não atendida efetua-se o bloqueio da CE para recebimento de novos repasses. Entretanto, foi observado que o tempo médio para exame das prestações de contas pelas Superintendências gira entre 2 a 3 anos após o seu recebimento nas SRE's.

A situação descrita é corroborada pelas respostas dos Superintendentes ao questionário eletrônico, já que 68% dos respondentes afirmou que o tempo médio estimado entre a data de recebimento dos processos e o início de sua análise encontra-se na faixa superior a um ano.

Ao serem entrevistados, os responsáveis pela elaboração dos processos de prestação de contas nas CE's da amostra elencaram dificuldades no desenvolvimento das suas atividades, tais como: condições físicas inadequadas do local de trabalho; prazo longo entre a entrega da prestação de contas nas SRE's e a resposta da análise; quadro de pessoal insuficiente; volume significativo de documentos que compõem cada processo; acúmulo de atividades; capacitação insuficiente; alta rotatividade de pessoal de apoio (ATB Financeiro); necessidade de conhecimentos específicos na área financeira diferente da formação acadêmica dos servidores.

Já os analistas responsáveis pela apreciação e aprovação das prestações de contas nas SRE's argumentaram que enfrentam dificuldades quanto à orientação dos gestores escolares nos aspectos legais/administrativo-financeiros das atividades por eles realizadas, tendo em vista a formação acadêmica destes ser na área pedagógica diferente daquela requerida, bem como quanto ao excesso de diligências e prazo longo para obtenção das respostas, e ainda, o grande volume de documentos e papéis constantes das Prestações de Contas.

Quando da análise dos processos por esta equipe de auditoria, foi identificada a existência de reiteradas diligências para complementação e correção dos documentos integrantes dos processos, gerando demora da análise dos mesmos e acúmulo de pendências nas SRE's. Como já citado na “Questão 1”, observou-se que apenas com o registro da entrega da prestação de contas nos prazos legais estabelecidos, mesmo que incompletos e sem a sua aprovação, são liberados novos recursos para as CE's sem a avaliação do cumprimento do objeto e das demais exigências estabelecidas nos TC's celebrados. A título de exemplo cita-se:

- (1) Caixa Escolar Ensino Fundamental e Médio – EJA/Nossa Senhora Aparecida (Regional de Montes Claros), **TC 737.257/2014** (f. 29 a 31) celebrado em 18/3/2014 foi encaminhada a prestação de contas no dia 27/4/2015 – Ofício f. 39, ocorreu diligência em 9/1/2017, Ofício f. 40 e 41, visando sanar divergências, ou seja, quase dois anos após o recebimento do processo na Superintendência;
- (2) Caixa Escolar Padre Joaquim Mutti Vasconcelos (Regional de Sete Lagoas), **TC 751.895/2014** (f. 42 e 43) celebrado em 26/8/2014 foi encaminhada a prestação de contas no dia 12/8/2015 – Ofício f. 44, ocorreu diligência em 17/3/2017, Ofício f. 45, também, quase dois anos após o recebimento do processo na Superintendência.

Além disso, na pesquisa eletrônica realizada com os 47 Superintendentes, 36% destes responderam que o quantitativo de pessoal para análise das prestações de contas é insuficiente, 48% consideraram tal quantitativo mediano, e 16% suficiente.

De acordo com a entrevista feita com os Superintendentes e analistas das três Regionais da amostra, todos responderam que a estrutura de pessoal é insuficiente, indicando a necessidade de aumento no número de servidores envolvidos com prestação de contas e apontaram a necessidade de realização de concurso específico.

➤ ***Fragilidade na capacitação / treinamento / reciclagem dos servidores responsáveis pela elaboração das prestações de contas nas Caixas Escolares, bem como dos Analistas nas SRE's, que de um modo geral declaram-se autodidatas***

Como já apontado, foi detectada fragilidade na capacitação/treinamento dos servidores responsáveis pelo gerenciamento dos recursos financeiros destinados às CE's, e pela elaboração e análise das prestações de contas. Segundo os responsáveis, tais treinamentos, embora existentes, são considerados insuficientes e não são realizadas reciclagens, levando-os muitas vezes a assumirem um comportamento autodidata.

Ressalta-se que tal situação impacta negativamente na instrução processual, caracterizada por duplicidade de documentos e anexação de outros desnecessários, morosidade nas análises, necessidade frequente de proposição de diligências e consequente acúmulo de processos pendentes de solução.

Recomendações

Considerados os dados constantes da “Tabela 5” deste relatório, bem como as observações dos diversos atores envolvidos nos procedimentos, fica confirmada a desproporção entre o volume de processos e o quantitativo de analistas, evidenciando-se, assim, a necessidade de ser revisto o atual *Modus Operandi* vigente, com foco na celeridade.

Assim, com ênfase no acúmulo de processos de prestação de contas aguardando análise, situação agravada anualmente pelo recebimento de novos processos, propõe-se:

- redimensionar o quadro de pessoal com aumento do número de analistas responsáveis pela apreciação e aprovação das prestações de contas;
- capacitar os gestores e os responsáveis pela instrução processual das prestações de contas quanto à devida organização documental, visando reduzir o número de diligências que vêm ocorrendo e evitar também a juntada de documentos desnecessários e/ou em duplicidade;
- informatizar o processo de aquisição de bens e serviços pelas caixas escolares, desde o planejamento das contratações até a prestação de contas.

QUESTÃO 3 – *O controle realizado pelas SRE's é capaz de identificar, prevenir e corrigir falhas ao longo da execução dos termos de compromisso?*

➤ ***Deficiências no acompanhamento e monitoramento das ações pactuadas nos Termos de Compromisso concomitantemente à sua execução***

Quando da auditoria *in loco*, conjuntamente com as entrevistas/questionário direcionados aos Superintendentes, verificou-se que as SRE's não realizam um acompanhamento sistemático e contínuo da execução dos TC's em tempo real, concomitantemente à ocorrência dos fatos. Constatou-se que, embora os Superintendentes da amostra selecionada tenham informado que são realizadas visitas esporádicas dos gestores nas escolas, as quais ocorrem espontaneamente ou mediante provocação via denúncia, na prática o monitoramento é realizado por meio da análise das prestações de contas.

As causas apontadas pelos gestores para que não se tenha um monitoramento sistêmico foram as longas distâncias das Regionais até as escolas nos diversos municípios sob suas jurisdições, a insuficiência de pessoal nos quadros atuais para exercerem tal fiscalização, a indisponibilidade de veículos para deslocamentos, alto custo de um acompanhamento mais abrangente em termos territoriais e a atual escassez de recursos financeiros do Estado.

➤ ***Não utilização de recursos repassados a Caixa Escolar***

Foi identificada por esta equipe fragilidade na gestão/monitoramento dos recursos liberados para as CE's. Houve a liberação de valores para uma delas, os quais encontram-se depositados em conta corrente bancária sem utilização.

Cita-se o fato verificado na Caixa Escolar Padre Joaquim Mutti Vasconcelos (Centro Socioeducativo) / Regional de Sete Lagoas, onde foi celebrado o **TC 825.786/2016** e aditivos, f. 46 a 51, objetivando beneficiar alunos do ensino fundamental com alimentação escolar. Constatou-se que foram repassados à mesma os recursos financeiros pactuados, e até a data da auditoria *in loco* estes não haviam sido utilizados, havendo disponibilidade de saldo no montante de R\$ 33.900,02, conforme documento f. 52.

Em resposta ao questionamento feito pela equipe de auditoria quanto ao fato de não estarem sendo executadas as ações pactuadas no TC, bem como da não utilização da verba repassada, o diretor da Unidade de Ensino emitiu a "Nota Técnica 01/2017", f. 53 e 54, onde informou que a escola encontra-se dentro de um "Centro Socioeducativo" vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública, que é a responsável pela alimentação de seus detentos, havendo atuação paralela da Secretaria de Educação apenas quanto às atividades de ensino. Sensibilizado com as condições em que os alunos permanecem no período de aula, ele solicitou à SEE/MG recursos para que pudesse oferecer aos internos um lanche no intervalo escolar e obteve resposta favorável da Secretária. Assim, foi celebrado o referido Termo, sendo, portanto, a CE contemplada com a verba requerida. Entretanto, devido à condição da SEE/MG de responsável especificamente pelas atividades de ensino, houve orientação da SRE / Sete Lagoas de que não havia segurança jurídica para a realização da despesa e assim o recurso não deveria ser utilizado até que houvesse nova decisão em relação ao assunto suscitado.

➤ ***Fragilidades no controle de estoque e na conferência de mercadorias recebidas***

Durante os trabalhos de campo, verificou-se que a conferência de materiais e/ou serviços nas escolas é feita por meio de comparativo com as notas fiscais emitidas e/ou documento contendo a relação dos produtos adquiridos constantes dos pedidos de compra. Normalmente não existe a figura de um responsável único por todos os recebimentos da escola, ou seja, a conferência é executada alternadamente pela cantineira / tesoureiro / diretor ou qualquer outro servidor conforme a disponibilidade no momento da entrega.

Observou-se, ainda, que, via de regra, os bens/serviços objeto dos TC's correspondem àqueles descritos nos comprovantes de despesas, tendo sido relatada apenas uma exceção onde foi detectada que a quantidade de mercadoria entregue era inferior àquela constante do documento correspondente, f. 55.

O fato ocorreu na Escola Prefeito Zico Paiva, em Sete Lagoas. Quando do recebimento de produtos da agricultura familiar, a cantineira percebeu que o volume de batatas estava menor que o habitual. Assim, ao suspeitar do indício de diferença no quantitativo da referida mercadoria, por iniciativa própria, levou-a a um sacolão nas proximidades da escola, solicitando a pesagem do produto e constatou que realmente encontrava-se inferior àquela registrada no documento de entrega. Imediatamente comunicou o ocorrido ao seu superior, que tomou as devidas providências, suspendendo as compras junto ao fornecedor.

Pelo que se constatou, as escolas não possuem mecanismos de controles formais e padronizados para a conferência de mercadorias da agricultura familiar, açougue, dentre outros produtos, cujo fornecimento é a granel, ficando sujeita ao controle subjetivo e à honestidade tanto dos fornecedores como dos servidores responsáveis pelos recebimentos.

➤ ***Reincidência de fornecedores nas aquisições e/ou contratações de serviços***

O controle de estoque e o registro formal da estimativa de consumo são importantes ferramentas de gestão e têm por objetivo evitar o desabastecimento e a inadequação das compras às necessidades da comunidade escolar, além de coibir e possibilitar a apuração de desvios, caso ocorram. Entretanto, de acordo com 7 (sete) diretores das 9 (nove) escolas auditadas, os controles de demanda e estimativa de consumo ocorrem informalmente.

Nas visitas *in loco* foi solicitada a apresentação dos controles existentes e apenas as escolas Prefeito Zico Paiva da Regional de Sete Lagoas e Melo Viana da Regional de Monte Carmelo apresentaram registros formais.

Embora não estejam sujeitas à Lei nº 8.666/93, o art. 15 do Decreto nº 45.085/2009 determina que as Caixas Escolares adotem procedimentos análogos aos previstos na lei de licitações, com vistas à seleção da proposta mais vantajosa à Administração, respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição da República:

Art. 15. Toda despesa realizada pela caixa escolar com recursos transferidos por meio de termos de compromisso deverá ser precedida de adequado processo licitatório, em conformidade com o regulamento próprio de licitação da instituição, adotando-se procedimentos análogos aos previstos na lei de licitações e contratos aplicáveis à Administração Pública, com vistas à seleção da proposta mais vantajosa, respeitados os princípios jurídicos insertos no art. 37, *caput*, da Constituição da República, assim como os da igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

O que se observou, contudo, é que a forma como as Caixas Escolares conduzem os processos de aquisição de bens e serviços nem sempre propicia à obtenção do melhor negócio. Tampouco assegura a todos os possíveis interessados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições.

Na análise dos processos de prestação de contas selecionados para auditoria, embora não tenha sido identificado nenhum indício de favorecimento, tendo em vista a existência das respectivas pesquisas de preços (mínimo de três) anexadas em cada um deles, constatou-se a reincidência de aquisições junto a um mesmo fornecedor. A título de exemplo cita-se:

- (1) Marcelo Gonçalves ME – CNPJ 41.825.092/0001-26, fornecedor reincidente de gêneros alimentícios na SRE de Monte Carmelo, sendo vencedor em diversas licitações nas três caixas escolares auditadas, como indicado nos mapas de apuração dos processos Edital 02/2013 – Caixa Escolar Melo Viana; Edital 13/2014 – Caixa Escolar Vicente Lopes Peres; e Dispensa TC 742.961 – Caixa Escolar Luciano Medeiros da Cunha (f. 56 a 59);
- (2) Papelaria e Armarinho Santa Maria Ltda – CNPJ 71.235.568/0001-30, reincidente de fornecimento de material de consumo na SRE de Montes Claros. Dispensa 01/2014 – Caixa Escolar EJA; Dispensa 4/2015 – Caixa Escolar Maria Dias da Cruz Abreu (f. 60 a 62).

Têm-se que tal situação fragiliza o poder de compra das Caixas Escolares, pois facilita a formação de acordos entre fornecedores para elevação dos valores das mercadorias, comportamento semelhante à figura de monopólio.

Identificou-se como uma das possíveis causas para a ocorrência deste fato a inexistência de uma gama maior de fornecedores aptos a participarem dos procedimentos de compras conforme a normatização regente, tendo em vista que muitas escolas se encontram situadas em cidades pequenas e sem outras opções, já que muitas vezes, para a comercialização de determinados produtos existe apenas um estabelecimento na localidade.

Foi observado também o registro de várias licitações desertas, documentadas com cartas convite encaminhadas a pelo menos três fornecedores. Segundo os diretores e/ou responsáveis pelas compras, isso ocorre devido ao desinteresse dos mesmos em comercializar com as CE's, sob a alegação de excesso de burocracia.

➤ ***Dificuldades na realização dos procedimentos de compras***

Embora tenha sido estabelecido um modelo de “Regulamento Próprio” de compras para as Caixas Escolares visando a facilitar os procedimentos de contratações, verificou-se que, como normatizado pela Resolução SEE/MG 2.245/2012, este regulamento é análogo ao estabelecido pela Lei 8.666/93 contemplando as mesmas exigências elencadas no dispositivo legal – fato gerador das reclamações por parte daqueles que lidam com a matéria, e apontado por eles como complexo e dificultador do exercício das atividades, retardando o seu fluxo.

Outro aspecto apontado pelos Diretores entrevistados como óbice dos procedimentos de compras é que estes acarretam o aumento da demanda de trabalho e de responsabilidade exigida, pois, segundo os mesmos, além de se ocuparem das atividades pedagógicas, da manutenção e conservação da rede física da escola, eles enfrentam dificuldades quanto à conscientização e sensibilização de outros servidores para dividirem as tarefas diárias, especialmente junto aos membros necessários para formação de comissão de licitação, já que a atividade não é remunerada e deve ser realizada concomitantemente às atividades de docência. Assim, muitos dos docentes que participam da comissão de licitação não veem vantagem em doarem o seu tempo e esforços a uma atividade extra.

Recomendações

Diante dos fatos, propõe-se recomendar à SEE:

- fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos repassados às Caixas Escolares ao longo da execução dos Termos de Compromisso. Capacitar os gestores e responsáveis das SRE's para que efetuem o monitoramento dos referidos Termos em tempo real, exercendo fiscalização mais efetiva;
- adotar providências no sentido de esclarecer os gestores das Caixas Escolares e Superintendentes Regionais sobre o procedimento a ser adotado nos casos de dúvida quanto à aplicação de recursos repassados à CE mediante Termo de Compromisso celebrado, ou de necessidade de remanejamento de saldos de contas específicas;
- equipar as Unidades Escolares com mecanismos factuais aptos ao controle, tais como balanças para aferição e pesagem dos produtos recebidos, visando a obter a certeza de que as quantidades pagas correspondem exatamente àquelas compradas;
- elaborar modelos de formulários padrão para que seja realizado o registro do controle de mercadorias, de estoque e de estimativa de demandas a fim de uniformizar os procedimentos adotados pelas caixas escolares, devendo capacitar os responsáveis pela realização de tal tarefa, obtendo-se melhores resultados na aplicação dos recursos recebidos;

- centralizar os procedimentos de compras nas SRE's, sob as normas estabelecidas no "Regulamento de Compra" anexo à Resolução 2.245/2012, deixando sob responsabilidade individualizada nas diversas Unidades apenas as despesas miúdas, abaixo do valor de dispensa previsto no art. 24, incisos I e II da Lei 8.666/93.

QUESTÃO 4 – De que maneira os recursos destinados às Caixas Escolares impactam o percentual constitucional de recursos a serem aplicados pelo Estado na educação? (25% da receita resultante de impostos – art. 212, CF)

A Constituição Federal previu, em seu art. 212 que os Estados deveriam aplicar vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei 9.394 de 1.996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação, definiu no artigo 70, as despesas que poderão ser consideradas na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto no seu art. 71 ficaram definidas as despesas que não compõe o índice, *in verbis*:

Art. 70. Considerar-se-ão 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:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Resolução 2245 da Secretaria de Estado da Educação do Estado de Minas Gerais, 28/12/2012, que regulamenta a aplicação do Decreto Estadual nº 45.085, de 08/04/ 2009, traz no seu art. 8º, a seguir descrito, quais despesas podem ser realizadas com os recursos transferidos.

Art. 8º - A SEE poderá repassar às caixas escolares recursos financeiros destinados:

I. À manutenção da unidade de ensino: contratação de pessoas físicas e/ou jurídicas para execução de serviços, realização de despesas de custeio em geral e aquisição de material de consumo para garantir o adequado funcionamento da unidade de ensino, tais como:

- a) Manutenção e reparos de rede física, de equipamentos, de mobiliário escolar e móveis, de utensílios, de máquinas e de equipamentos de informática;
- b) Materiais de limpeza e higiene, esportivo, secretaria, suprimentos de informática e material escolar;
- c) Utensílios de refeitório e cozinha, classificados como bens de consumo na categoria de despesas correntes.
- d) Regime especial de adiantamento para cobertura de despesas de pronto pagamento, que consiste em manter em caixa numerário para a realização de despesas miúdas de caráter emergencial e/ou eventual que não se enquadram nos procedimentos usuais de licitação e contratação. Obras, gêneros alimentícios, combustível, mobiliário e equipamentos são despesas que exigem licitação e contratação, não se enquadrando no regime especial de adiantamento. Exemplos de itens que podem ser cobertos pelos recursos de pronto pagamento: despesas postais eventuais, chaveiro, carimbos, pequenos serviços emergenciais hidráulicos e elétricos e pequenos itens de reposição como lâmpadas, buchas e parafusos. Brindes e itens para comemorações ou eventos não podem ser adquiridos, e nenhuma modalidade de compra, com recurso da caixa escolar.

II. Ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE: aquisição de gêneros alimentícios para elaboração de alimentação escolar a ser oferecida aos educandos, considerando as sugestões de cardápios e padrões nutricionais encaminhados pela SEE/MG, observando ainda:

- a) O hábito alimentar da região;
- b) As normas emanadas dos órgãos de Vigilância Sanitária;
- c) O prazo de validade dos produtos impressos na embalagem.

III. A realização de obras de construção, ampliação, reforma ou adequação do prédio escolar, conforme projeto básico previamente aprovado pela SEE/MG.

IV. A aquisição de mobiliário e equipamentos necessários ao funcionamento da unidade de ensino.

V. Ao atendimento de projetos ou atividades pedagógicas específicas previamente aprovadas.

Com base nesses critérios, a equipe de auditoria verificou, a partir de informações obtidas do SIAFI, que, nos exercícios de 2014 a 2016, havia um grande

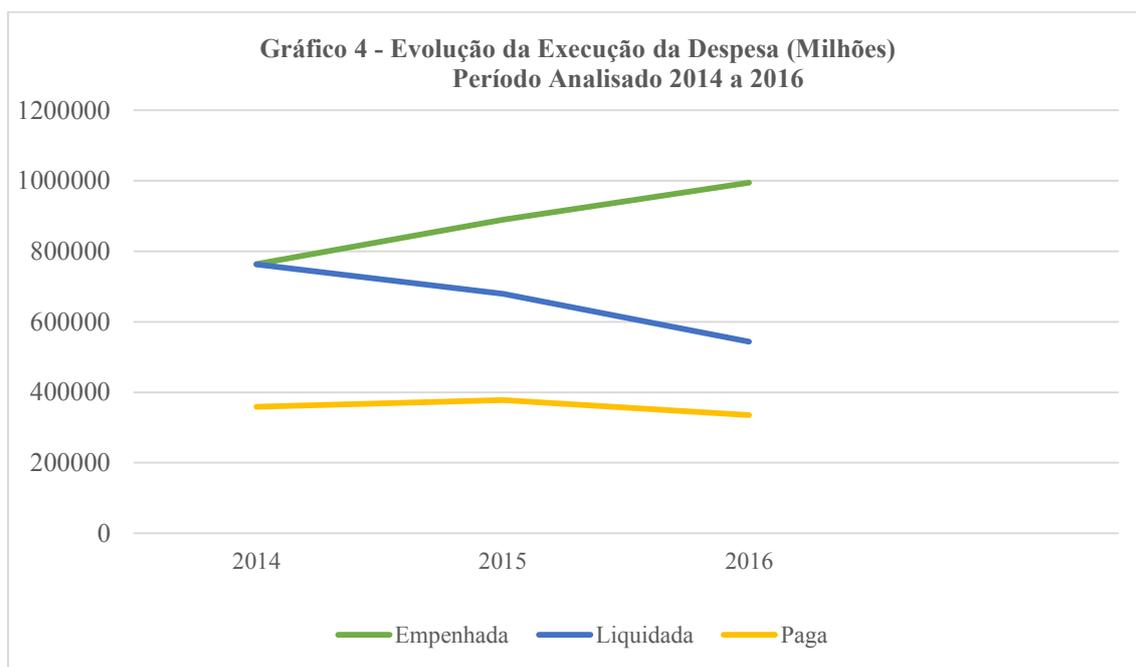
volume de recursos destinados às Caixas Escolares, que era objeto de empenho e liquidação, mas não de pagamento.

De acordo com os dados obtidos e consolidados pelo SURICATO, em 07 de junho de 2017 o panorama dos recursos destinados às CE's pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 6: Transferências feitas pelo Estado às Caixas Escolares

Despesa / Exercício	Em R\$		
	Empenhada	Liquidada	Paga
2014	763.411.737,37	762.674.588,08	359.018.520,89
2015	889.756.575,66	679.839.761,07	377.892.977,31
2016	994.325.405,90	543.924.003,67	334.944.460,29

Fonte: Armazém de Dados/SIAFI



Considerada a diferença significativa entre os valores empenhados e aqueles efetivamente pagos no período analisado, suscitou-se questionamento, e em reunião realizada na SEE em 24/05/2017, a titular da Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional esclareceu à equipe de Auditoria que a Secretaria empenha os valores destinados às CE's no momento da assinatura dos Termos de Compromisso, sendo a liquidação realizada conforme o objeto de cada instrumento. Para TC's cujo objeto prevê o repasse de recursos mediante parcelas, a liquidação é feita no momento do vencimento de cada parcela, a exemplo de merenda escolar. Já nos casos em que a

transferência é feita em parcela única, a liquidação ocorre logo em seguida ao empenho. Com relação ao pagamento, esclareceu que, apesar de reconhecerem o direito ao recurso mediante a liquidação, os valores são repassados conforme a disponibilidade financeira do Estado, reconhecidamente comprometida e declarada por meio do Decreto 47.101/2016.

Diante desse cenário, e com o objetivo de identificar quais recursos transferidos às CE's podem ser considerados na manutenção e desenvolvimento do ensino, e em que medida estes recursos impactam o índice constitucional, a equipe de auditoria realizou pesquisas no armazém de dados - SIAFI, e obteve informações junto à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, CFAMGE, tendo como referência a prestação de contas do Estado do exercício 2016, a fim de responder às seguintes questões:

1. Em que fase os recursos destinados às Caixas Escolares são computados no índice do ensino? Na aprovação do orçamento, no empenho, na liquidação ou no pagamento?
2. O Estado computa, no percentual constitucional de recursos a ser aplicado na educação, os restos a pagar processados e não processados?
3. Há restabelecimento de empenhos cancelados em relação aos recursos destinados às CE's? De que forma esse procedimento impacta no cálculo do percentual de recursos a ser aplicado na educação em diferentes exercícios?
4. Qual a representatividade, em termos percentuais, dos valores destinados às CE's (repassados ou não) em relação ao volume total de recursos a serem aplicados na educação?

Quanto à fase da apuração do índice constitucional, as pesquisas demonstraram que o Estado computa, no referido índice, as despesas no momento do empenho.

Quanto aos Restos a Pagar, os mesmos são computados no índice Constitucional independentemente de as despesas terem sido liquidadas ou não, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, conforme determina a IN 13/2008, com as alterações introduzidas pela IN 05/2012.

Os restos a pagar cancelados nos exercícios seguintes à sua inscrição são descontados no índice do exercício no qual houve o cancelamento. Este procedimento é feito pelo próprio Estado em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, MDF/STN, 6ª edição, parte III, RREO, pg. 322 e 323.

O restabelecimento nada mais é do que a anulação do cancelamento de uma determinada despesa inscrita em restos a pagar. Empenhos cancelados podem ser restabelecidos, e quando isto ocorre, não há alteração do índice constitucional de nenhum exercício. Até 28 de junho de 2017, ainda não havia registros desse lançamento contábil em nenhuma despesa computada em restos a pagar.

Quanto ao impacto dos montantes destinados às Caixas Escolares na apuração do índice constitucional, primeiro é preciso considerar que somente as transferências cujas fontes de recursos fazem parte da base de cálculo, prevista no art. 3º da IN 13/2008, modificada pela IN 05/2012, receita líquida de impostos e transferências, é que irão somar no referido índice, ou seja, as fontes: 10 – Recursos Ordinários e 23 – FUNDEB.

Cumpra ainda considerar que os valores destinados à aquisição de merenda escolar, ainda que tenham origem nas fontes citadas acima, não são incluídos no índice constitucional, conforme art. 71, inciso IV da Lei 9394 de 1.996.

A seguir, faz-se a demonstração do impacto das transferências às CE's no Índice da Aplicação, Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE:

Valores dos gastos na MDE do Estado/2016, apurado pela CFAMGE/TCEMG

	<u>Em RS</u>
• Gastos com MDE, incluídos RPNP – Anexo 8, RREO	10.006.119.773,51
• Perda com o FUNDEB – Anexo 8, RREO	972.995.876,46
• Receita de aplicações financeiras dos recursos FUNDEB/RREO	(74.530.464,39)
• Cancelamento de RP/2016 que compuseram o índice em exercícios anteriores	(56.326.386,45)
• Restos a Pagar inscritos em 2016, sem disponibilidade de caixa	(989.142.460,01)
➤ Valor dos Gastos MDE apurado (A)	9.859.116.339,12
➤ Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	43.307.602.209,09
➤ Percentual aplicado em MDE pelo Estado em 2016 (A/B)	22,77%

Transferências do Estado (incluídas pagas e não pagas), às Caixas Escolares no exercício de 2016, conforme Armazém de Dados informações – SIAFI

Tabela 7: Repasses / Fonte de Recursos / Índice Constitucional

Transferências que “ <u>não impactam</u> ” o Índice Constitucional (C)		Transferências que “ <u>impactam</u> ” o Índice Constitucional (D)	
Fonte 21 – QESE	145.554.291,81	Fonte 10 – Recursos Ordinários	606.772.286,44
Fonte 36 – Convênios	157.198.827,65	(-) Aquisição de merenda escolar na Fonte 10	(13.343.548,01)
Fonte 10 – Merenda Escolar	13.343.548,01	Fonte 23 – FUNDEB	84.800.000,00
Total (C)	316.096.667,47	Total (D)	678.228.738,43
TOTAL GERAL (E = C + D)			994.325.405,90

Representatividade em percentuais dos valores destinados às Caixas Escolares, que impactam o índice constitucional, em relação ao volume total aplicado na educação:

$$(D/A) \times 100 \leftrightarrow (R\$ 678.228.738,43 / R\$ 9.859.116.339,12) \times 100 = \mathbf{6,87\%}$$

Legenda: RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária
FUNDEB – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
RP – Restos a Pagar
RPNP – Restos a pagar não processados

Além do impacto das transferências para as Caixas Escolares no percentual geral aplicado na educação pelo Estado, 6,87% (seis vírgula oitenta e sete por cento) evidenciado na demonstração acima, combinado com as Tabelas 6 e 7, nos remete à seguinte análise:

- o montante de R\$ 994.325.405,90 (despesas empenhadas para transferências às Caixas Escolares em 2016,) foi muito superior àquele efetivamente pago, totalizando R\$ 334.944.460,29 no referido exercício, resultando em Restos a Pagar de R\$ 659.380.945,61;
- as transferências às Caixas Escolares que incidem no percentual de ensino, resultantes das Fontes 10 e 23, somaram R\$ 678.228.738,43, sendo equivalentes a **68,20%** do total empenhado a favor das mesmas, que foi de R\$ 994.325.405,90;
- os Restos a Pagar no valor de R\$ 659.380.945,61, a favor das Caixas Escolares, representaram **66,66%** daquele geral da educação sem disponibilidade de caixa, R\$ 989.142.460,01.

A partir dos dados demonstrados ficou evidenciado que o não pagamento do total das transferências empenhadas a favor das Caixas Escolares foi um dos fatores relevantes para que o Estado não cumprisse o Índice Constitucional do ensino no exercício de 2016, resultando em dificuldades para a manutenção da estrutura educacional da rede estadual, conforme já descrito neste relatório.

Determinação

Diante do exposto, este Órgão Técnico entende que, a fim de demonstrar o efetivo cumprimento do Índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e contribuir para a melhoria da qualidade do Ensino, o Estado deverá se abster de celebrar Termos de Compromisso sem que possua disponibilidade de caixa suficiente, no próprio exercício financeiro, para cumprir com o repasse de recursos previsto.

4. CONCLUSÃO

A auditoria objetivou avaliar a gestão dos recursos financeiros repassados pelo Estado às Caixas Escolares – CE's, e verificar o cumprimento das normas regulamentares desde o repasse até a sua efetiva utilização nas escolas públicas, bem como os procedimentos de análise/aprovação dos processos de prestações de contas e controles internos.

Em cumprimento ao objetivo proposto, verificou-se os apontamentos que se seguem:

- ✓ A SEE não tem repassado regularmente os valores previstos nos Termos de Compromisso celebrados com as Caixas Escolares. Os valores efetivamente transferidos no período de 2014 a 2016 giraram em torno de 40% (quarenta por cento) dos montantes empenhados, o que tem gerado dificuldades para que as mesmas adquiram insumos básicos necessários à manutenção de suas rotinas de funcionamento, bem como deficiências na infraestrutura, mobiliário e equipamentos.
- ✓ Deficiências na instrução das prestações de contas elaboradas pelas Caixas Escolares. Embora os processos estejam sendo entregues nos prazos legais previstos, sistematicamente encontram-se incompletos, desorganizados, sem numeração das folhas, com a anexação de documentos em duplicidade e/ou desnecessários, resultando em excesso de diligências.
- ✓ Deficiências na capacitação/treinamento/reciclagem dos servidores responsáveis pela elaboração das prestações de contas nas CE's, bem como dos analistas nas SRE's.
- ✓ Insuficiência das ações de acompanhamento e monitoramento do cumprimento do objeto dos termos de compromisso simultaneamente à sua execução. Contatou-se que as SRE's não possuem estrutura para efetuar o controle em tempo real, sendo o monitoramento efetuado apenas quando da análise das prestações de contas e/ou por meio de visitas esporádicas nas escolas, que ocorrem espontaneamente ou mediante provocação via denúncia.
- ✓ Número de servidores insuficiente para proceder à análise temporal das prestações de contas entregues pelas CE's, acarretando o acúmulo de processos nas Regionais e a formação de um gargalo crescente, agravado pelo fato de serem liberados novos recursos para as CE's sem a certeza de que os valores repassados foram aplicados corretamente e com a eficácia requerida.

- ✓ Fragilidade na conferência das mercadorias, cujo fornecimento é a granel,—em razão da inexistência de instrumentos adequados para pesagem e certificação dos quantitativos adquiridos.
- ✓ Reincidência de fornecedores nas compras realizadas pelas CE's e dificuldades de obtenção de um leque maior de interessados em condições aptas a participarem dos convites/editais de licitação, tendo em vista que a maioria das escolas se encontram localizadas em cidades pequenas e sem alternativas.
- ✓ Dificuldades dos diretores das CE's na mobilização de membros interessados a comporem as comissões de licitação necessárias à realização de procedimentos de compras, já que a atividade não é remunerada e deve ser realizada concomitantemente às atividades de docência.
- ✓ Inexistência de controles formais de estoques e estimativas de consumos, que permitiriam um melhor planejamento das aquisições e deficiência na capacitação dos diversos responsáveis em cada setor para a realização dos registros necessários.
- ✓ O não pagamento do total das transferências empenhadas a favor das Caixas Escolares foi um dos fatores relevantes para que o Estado não cumprisse o Índice Constitucional do ensino no exercício de 2016, resultando em dificuldades para a manutenção da estrutura educacional da rede estadual.

Apresentadas as conclusões atinentes ao objeto proposto, acrescenta-se que, nas Superintendências e escolas visitadas foi relatada pelos respectivos responsáveis fragilidade na segurança das Unidades, derivada do aumento da violência em razão das dificuldades socioeconômicas instaladas no país. Trata-se de fator de risco a todos os atores envolvidos, desde alunos até as direções superiores.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria da gestão dos recursos financeiros destinados às 3.635 Caixas Escolares – CE's no Estado, esta equipe de auditoria entende que o Tribunal deverá fazer as seguintes recomendações à SEE/MG:

- Promover ações de capacitação / treinamento / reciclagem para os técnicos que elaboraram e analisam as prestações de contas com ênfase na instrução processual, bem como a formação de profissionais para realizarem o acompanhamento e monitoramento das ações pactuadas nos TC's simultaneamente à sua execução.

- Rever a normatização vigente visando a consolidar os documentos/anexos constantes da Resolução 2.245/2012, buscando a simplificação / desburocratização dos processos de compras, bem como daquele de prestação de contas implantando sistema informatizado.
- Aumentar o número de analistas de prestações de contas, a fim de que os processos sejam apreciados em tempo hábil e para que sejam celebrados novos TC's e liberados novos recursos somente após a certeza de que os montantes já dispendidos foram aplicados de forma correta e com a eficácia esperada.
- Escalonar datas para a entrega das prestações de contas nas SRE's, estipulando prazos diferentes para as diversas CE's, visando possibilitar a conferência (*check-list*) / triagem dos processos no momento de sua entrega nas SRE's.
- Adquirir balanças para as CE's, visando a possibilitar a conferência dos quantitativos de produtos recebidos da agricultura familiar e outros cujo fornecimento seja a granel.
- Adotar modelos padronizados de controles formais de estoques e estimativas de consumo, visando ao melhor planejamento das aquisições.
- Desenvolver ações conjuntas com a Secretaria de Segurança Pública, visando promover a segurança das SRE's e respectivas Unidades de Ensino.

Finalmente, considerando-se:

- o acúmulo de atribuições dos diretores, que são os presidentes das Caixas Escolares, atrelado às suas dificuldades no exercício das atividades administrativa e financeira desempenhadas, distintas daquela de sua formação acadêmica;
- a dificuldade atual de planejar as aquisições face à imprevisibilidade da liberação de recursos pelo Estado;
- a deficiência/insuficiência nos treinamentos/capacitação disponibilizados;
- o grande número de processos de prestações de contas pendentes de análise;
- as dificuldades para realização dos procedimentos de compras, seja pela burocracia da normatização regente, ou pelo desinteresse de fornecedores, e ainda, para formação de comissões de licitações tendo em vista tratar de atividade não remunerada e realizada concomitantemente às atividades de docência;
- as fragilidades nos controles atualmente existentes;

Esta Equipe de Auditoria propõe que seja recomendado à SEE/MG, no sentido de aproveitamento e otimização dos recursos disponíveis, e ainda obter economia de escala, **centralizar os procedimentos de compras nas 47 (quarenta e sete) Superintendências Regionais de Ensino – SRE’s**, deixando sob responsabilidade das Caixas Escolares apenas as despesas miúdas, abaixo do valor de dispensa previsto no art. 24, incisos I e II da Lei 8.666/93 ou aquelas que, por motivo justificado, não puderem ser objeto de centralização.

Considerando o elevado número de escolas que compõem a estrutura de ensino no Estado – 3.635 (três mil seiscientos e trinta e cinco) Caixas Escolares, o volume de compras a ser processado, a distância entre as diversas escolas e a respectiva Regional, bem como a logística necessária à distribuição dos bens e insumos, **recomenda-se atribuir aos fornecedores a responsabilidade pela entrega dos produtos diretamente em cada uma das escolas, bem como que seja estabelecida, no edital, a periodicidade das entregas compatível com o prazo de validade dos produtos e a capacidade de estoque das unidades escolares, a fim de evitar possíveis perdas.**

Adotando-se este procedimento espera-se que, além da otimização dos recursos estruturais e financeiros disponíveis, **o volume de prestação de contas seja amplamente reduzido**, tendo em vista que as Caixas Escolares ficarão responsáveis por prestar contas apenas de pequenas compras por elas efetuadas. Esta sistemática possibilitará ainda uma gestão mais flexível e mais atuante devido à liberdade dos Superintendentes poderem remanejar produtos de uma escola para outra dentro da sua jurisdição visando suprir possíveis faltas, e de certa forma eliminarem o que denominaram “engessamento” dos recursos.

Outrossim viabilizará que os diretores mantenham o foco em seu objetivo primordial, que é a gestão da educação de qualidade e aumentará as possibilidades de ampliação de interesse dos fornecedores e de se obter melhor vantagem financeira nas aquisições.

Cita-se como boa prática os procedimentos adotados pela Secretaria de Estado de Saúde na gestão da distribuição de medicamentos no Estado, que implantou a Regionalização da Assistência Farmacêutica (**Processo 898.698**). O que vigorava no Estado até então era um modelo centralizado, em que havia a necessidade de uma complexa estrutura logística, que não se mostrava eficaz frente às necessidades estabelecidas. Outra vantagem identificada foi a adoção do modelo de disponibilização de atas de registro de preços pelas Regionais, ampliando o elenco de produtos e fornecedores.

Além das propostas de recomendação apresentadas, propõe-se **determinar** ao Estado de Minas Gerais que se abstenha de celebrar, por intermédio da SEE, Termos de Compromisso sem que possua disponibilidade de caixa suficiente, no próprio exercício financeiro, para cumprir com o repasse de recursos previsto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado



Finalmente, cabe ressaltar que nessa auditoria foram identificadas Caixas Escolares/Escolas com padrões de gerenciamento nos aspectos analisados, que merecem ser destacados – a organização e controles implementados por seus titulares desde o recebimento do recurso, sua execução e prestação de contas – a fim de que os conhecimentos absorvidos e as práticas assumidas pelos mesmos e suas equipes sejam compartilhados às demais Unidades. São elas: CE Prefeito Zico Paiva / Regional Sete Lagoas e CE Melo Viana / Regional Monte Carmelo.

Belo Horizonte, em 04 de abril de 2018.

Cláudia Maria de Oliveira Frade
Analista de Controle Externo
TC 1579-0

José Henrique Gomes Xavier
Analista de Controle Externo
TC 1346-1

Maria dos Anjos Alves Diniz Anastácio
Oficial do TCEMG
TC 1069-1

Sergio Urbano Resende
Analista de Controle Externo
TC 1885-3

Jaqueline Lara Somavilla
Coordenadora
TC 2768-2