**Processo nº:** 1.040.624
**Órgão:** Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais – SEE/MG
**Natureza:** Auditoria

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada na Secretaria de Estado da Educação com o objetivo avaliar a gestão dos recursos financeiros repassados pelo Estado às Caixas Escolares. Visando a dar cumprimento ao objeto proposto, o escopo foi delimitado pelas seguintes questões:

1) As normas legais que regulam os recursos financeiros destinados às Caixas Escolares e as respectivas prestações de contas têm sido observadas pelas Unidades Executoras?
2) A SEE/MG está adequadamente estruturada para realizar o controle dos recursos repassados às Caixas Escolares?
3) 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?
4) De que maneira os recursos destinados às Caixas Escolares impactam o percentual constitucional de recurso a ser aplicado pelo Estado na Educação?

No relatório às fls. 63/101, os achados de auditoria foram sintetizados nos seguintes apontamentos:

- 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

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

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. Constatou-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.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

- 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.

Diante disso, propôs que o Tribunal recomendasse à SEE:

- 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.

- 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.

Propôs, também, que o Tribunal determinasse ao Estado de Minas Gerais que se abstivesse de celebrar termos de compromisso com caixas escolares sem que possuísse disponibilidade de caixa suficiente, no próprio exercício financeiro, para cumprir com o repasse de recursos previsto.

Em 05/04/18, o processo foi distribuído ao Conselheiro José Alves Viana que, às fls. 110/111 determinou a citação de Ana Lúcia Almeida Gazolla, Secretária de Estado de Educação entre 03/01/11 e 31/12/14, Macaé Evaristo dos Santos, Secretária de Estado de Educação afastada para concorrer a cargo eletivo, Wieland Silberscheneider, Secretário de Educação em exercício, e Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado, para que apresentassem as justificativas e documentos que julgassem pertinentes acerca dos apontamentos constantes do relatório técnico.

Regularmente citados (ARs juntados aos autos em 07/05/18, fl. 116), todos os defendentes se manifestaram, sendo que Ana Lúcia Almeida Gazzola protocolizou sua defesa em 22/05/18 (fls. 117/124), e os demais a apresentaram de forma conjunta em 06/06/18 (fls. 125/147).

Após o envio de cópia do relatório de auditoria à Procuradoria da República, determinada pelo Relator à fl. 152, os autos foram encaminhados a esta unidade técnica para reexame em cumprimento aos despachos às fls. 111 e 152.

## 2. ANÁLISE

Inicialmente cumpre esclarecer que a presente auditoria foi realizada no âmbito do Programa "Na Ponta do Lápis". Assim, para alinhar-se à proposta do programa, de que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais atuasse como órgão indutor de mudanças em prol da qualidade da educação, a Diretoria de Controle Externo do Estado, por meio da 3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual, pautou sua ação fiscalizatória nos aspectos da eficiência, da efetividade e da economicidade dos procedimentos inerentes ao repasse de recursos financeiros às caixas escolares do Estado.

Conforme denotam as próprias questões de auditoria, os achados e a metodologia descrita no relatório às fls. 63/101, trata-se de auditoria de natureza primordialmente operacional.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

Não por outra razão, os apontamentos da equipe de auditoria ensejaram, em sua maioria, propostas de recomendação, elaboradas a partir das causas das deficiências identificadas e com a contribuição de servidores da SEE e das superintendências regionais de ensino, de alunos, professores, diretores, analistas de prestações de contas, tesoureiros, responsáveis pelo recebimento de mercadorias e pelo preparo de alimentos.

Nesse sentido, embora não se intitule como auditoria operacional, em razão da natureza híbrida das questões de auditoria que compuseram o escopo do trabalho (operacional e conformidade), esta unidade técnica entende que o presente processo deverá seguir o rito da Resolução nº 16/2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em auditoria operacional realizada pelo TCEMG.

Assim, nos termos dos arts. 7º e 8ª da citada norma, em sendo acolhidas, pelo colegiado, as propostas de recomendação da unidade técnica, a decisão desta Corte demandará dos gestores da SEE a elaboração de um plano de ação no qual deverão ser indicadas as medidas, os responsáveis e os prazos necessários para a correção das deficiências detectadas.

Apresentado, tal documento deverá ser autuado como processo de monitoramento, a fim de possibilitar o acompanhamento das ações e o alcance dos objetivos pretendidos, nos mesmos moldes previstos pela Resolução nº 16/2011.

Como a auditoria foi realizada por esta unidade técnica, entendemos ser este o setor competente para realização das análises supervenientes, dispensando-se, por conseguinte, a remessa dos autos à Coordenadoria de Auditoria Operacional.

Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise dos argumentos de defesa.

**2.1 Ana Lúcia Almeida Gazzola**

Ana Lúcia Almeida Gazzola apresentou sua defesa tempestivamente, alegando que entre 2011 e 2014 gerenciou um órgão complexo, com estrutura orgânica extensa e um

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

orçamento significativo, tendo priorizado a transferência de recursos a caixas escolares "por ser uma parte importante do projeto político-pedagógico que estava sendo iniciado".

Em relação à **diferença entre o montante de recursos empenhados e pagos**, afirma que, no ao longo de sua gestão à frente da SEE, os valores referentes a despesas correntes eram pagos praticamente dentro do próprio exercício. Já no caso de despesas de capital, em especial os termos de compromisso celebrados para a execução de obras, os recursos eram disponibilizados após a realização do processo licitatório pela caixa escolar.

Quanto ao saldo de restos a pagar referente a 2014, esclarece que decorreu da celebração, no final do exercício, de termos de compromissos para investimentos.

Sobre as **deficiências na instrução das prestações de contas**, afirma que em todas as oportunidades de capacitação ofertadas, os presidentes de caixas escolares eram informados quanto à forma como deveriam ser organizados os processos. Assim, conclui que "o problema da montagem dos processos não se dá em função da falta de capacitação, e sim do número de servidores direcionados para realização deste trabalho de compilação dos documentos".

Reconhece que a diretoria das caixas escolares ficava sobrecarregada pela rotina da escola, ficando com pouco tempo para cuidar da administração dos recursos financeiros.

Acerca da apontada **insuficiência de capacitação**, afirma que o processo de execução financeira das caixas escolares e de análise dos processos não se alterou muito ao longo dos anos e, sempre que possível, as superintendências ofertavam treinamento. Assim, conclui a defendente, o problema não estava na deficiência de capacitação, mas na sobrecarga de trabalho dos gestores das caixas escolares, o que prejudicava sua atuação na gestão dos recursos financeiros repassados.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

Quanto à **insuficiência das ações de acompanhamento e monitoramento do cumprimento do objeto dos termos de compromisso simultaneamente a sua execução** e à **quantidade insuficiente de servidores para realizar a análise tempestiva das prestações de contas**, alega que em 26/2/2011 foi firmado contrato de prestação de serviços técnicos administrativos com a MGS para a contratação de 300 técnicos em contabilidade para atuarem como analistas de prestação de contas de termos de compromisso celebrados até 31/12/2009. Dessa forma, os técnicos das superintendências ficaram responsáveis pela a análise de prestações de contas mais recentes.

Reconhece, no entanto, que em razão do elevado número de processos e do volume de recursos transferidos anualmente, deveria ter sido reforçado o quadro de servidores efetivos para suprir a demanda.

Afirma que o acúmulo de processos sem a devida análise e sem o acompanhamento sistemático durante a execução dos termos de compromisso gera "repetições de erros formais que podem culminar em danos ao erário e em casos mais extremos estimular a corrupção por desvio dos recursos públicos".

Nesse sentido, conclui que cada superintendência deveria manter em seus quadros, no mínimo um analista para um grupo de 10 escolas para que fosse possível orientar, acompanhar e analisar os processos de prestação de contas em tempo hábil.

No que se refere à **fragilidade na conferência das mercadorias em razão da inexistência de instrumentos adequados para pesagem**, alega que sempre que a demanda era incluída no "diagnóstico anual realizado pelas SRE's, os recursos eram disponibilizados às escolas para aquisição de balanças".

Sobre a **reincidência de fornecedores nas aquisições de mercadorias e serviços**, afirma que decorre do fato de um dos pilares da descentralização de recursos financeiros às caixas escolares ser o fomento da economia local. Além disso, atribui

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

responsabilidade às receitas federal, estadual e municipal, que, em seu entendimento, não cumprem o seu papel, uma vez que a maioria dos fornecedores locais estão irregulares e não têm interesse em regularizar sua situação fiscal, o que acaba impedindo sua participação nas licitações realizadas pelas escolas estaduais.

Informa que no final da sua gestão foi iniciado um estudo para a informatização do sistema de compras das caixas escolares, com o fim de padronizar o planejamento, os procedimentos licitatórios e a prestação de contas. Contudo, não houve tempo hábil para conclui-lo.

Quanto às **dificuldades dos diretores para compor as comissões de licitação das caixas escolares**, esclarece que compete à SEE e ao diretor da escola fomentar a participação popular e que o fato de não haver remuneração garante a isenção necessária à descentralização do poder e a busca por uma educação de qualidade.

Sobre **a insipiência nos controles de estoque e de mercadorias recebidas pelas caixas escolares**, alega ser impossível ao gestor escolar manter um controle apurado sem um processo informatizado. Afirma que a estimativa de consumo é feita pela série histórica, o que não seria muito adequado em razão da dinamicidade do processo escolar.

Por fim, esclarece que a SEE jamais teve controle sobre seu orçamento, que é definido pela Secretaria de Planejamento e liberado pelo Secretaria de Fazenda. Em seu entendimento, essa dependência limita a SEE, que depende da liberação de recursos para executar suas ações.

**Análise**

De acordo com o art. 10, XIX, da Lei nº 8.429/92, considera-se ato de improbidade administrativa agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas, *in verbis*:

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
> (...)
> XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Portanto, não é possível falar que não houve irregularidade, apesar de não poder imputar à defendente a prática de ato tipificado como improbidade administrativa, já que no período em que ocupou a pasta esse inciso ainda não estava em vigor, o que ocorreu somente em 23/01/2016.

Além disso, embora o período de referência da auditoria tenha englobado o exercício de 2014, no qual a defendente ainda ocupava o cargo de Secretária de Educação, e ainda que as conclusões do relatório às fls. 63/101 apontem para a necessidade de aprimoramento nos procedimentos de fiscalização e análise das prestações de contas de recursos repassados a caixas escolares, não foi objetivo deste trabalho apurar e individualizar condutas irregulares e seus respectivos responsáveis.

Uma vez definida a natureza da investigação como auditoria operacional, buscou-se identificar oportunidades de melhoria no objeto auditado, razão pela qual a proposta de encaminhamento feita por esta unidade técnica dirigiu-se aos atuais gestores da SEE, que detém os poderes e instrumentos necessários à implementação das medidas necessárias à correção dos problemas apontados.

Nesse sentido, em que pesem os esclarecimentos feitos pela defendente, esta unidade técnica considera despicienda sua integração como parte no processo.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

**2.2 Fernando Damata Pimentel, Macaé Evaristo dos Santos e Wieland Silberscheneider**

Fernando Damata Pimentel, Macaé Evaristo dos Santos e Wieland Silberscheneider apresentaram defesa conjunta, tempestivamente, por meio de procuradores do Estado especialmente designados pelo Advogado-Geral do Estado, fls. 148/150.

Em preliminar, destacam que a atuação da Advocacia-Geral do Estado (AGE) em sua defesa fundamenta-se no art. 2-A da Lei Complementar nº 83/2005, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça na ADIN nº 1.0000.09.499403-5/000.

No mérito, afirmam que a partir de 2008 houve uma substancial mudança no regramento jurídico das caixas escolares. Embora tenham sido instituídas há mais de 3 décadas, o repasse de recursos financeiros, a execução das despesas e a prestação de contas careciam de normas e sistematização. Até aquele ano, entendia-se que as caixas escolares não se submetiam à Lei nº 8.666/93. Contudo, a partir do Parecer nº 14.843/2008, a AGE fixou o entendimento de que as caixas escolares deveriam prestar contas dos recursos públicos que recebiam, estando sujeitas à realização de licitação pública, embora admitida a edição de regulamentos próprios.

Acrescentam que, com a edição do Decreto estadual nº 45.085/2009, foi estabelecido um modelo de Regulamento Próprio de Licitação para as caixas escolares, aprovado pela Resolução SEE nº 13.346/09, alterada pela Resolução SEE nº 2245/12, prevendo-se, assim, a realização de procedimentos licitatórios análogos aos contidos na Lei nº 8.666/93, a teor do disposto em seu art. 119, sendo tal entendimento avalizado pelo TJMG na Ação Civil Pública nº 1.0470.10.001557-2/004.

Asseveram que este novo regramento jurídico garantiu tanto a observância de princípios basilares do direito público quanto as diretrizes contidas na Lei nº 9.394/96, cujo art. 15 estabelece que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro 0público. ”

Tudo isso, argumentam os defendentes, exigiu mudanças organizacionais e comportamentais, demandando tempo para o aprendizado e aprimoramento na prática diária dos novos procedimentos. Assim, concluem, embora existam percalços, “eles não são suficientes para invalidar a atuação administrativa realizada no intuito exclusivo de aprimorar o controle interno e assegurar a escorreita aplicação dos recursos públicos”.

Quanto à **ausência de regularidade nos repasses de recursos a caixas escolares no período de 2014 a 2016**, invocam em seu amparo a “crise econômica que assola o país e que repercute em toda as esferas de atuação do administrador público, ao qual incumbe, nesses momentos, fazer escolhas difíceis”, culminando na expedição do Decreto Estadual nº 47.101/16, por meio do qual o Governador reconheceu oficialmente a situação de calamidade financeira do Estado diante do crescimento de despesas e a insuficiência de receita para cobri-las.

Alegam que, apesar de terem sido levados a efeito vários esforços para superar as dificuldades impostas pela crise, o horizonte financeiro e econômico ainda não é promissor, exigindo que o gestor público faça escolhas, utilizando-se de critérios de conveniência e oportunidade, priorizando as ações de política pública que julgar mais relevantes, não cabendo qualquer questionamento por parte do Poder Legislativo e de seu órgão de controle externo, sob pena de afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Afirmam que, conforme se efetiva o fluxo financeiro do Estado, a SEE transfere recursos para a execução de ações prioritárias como alimentação escolar, manutenção e custeio e obras emergenciais.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

Ressaltam o início de um trabalho de identificação de saldos financeiros insubsistentes parados nas contas bancárias de caixas escolares, por meio do qual se apurou que mais de 40 milhões de reais estavam sendo subutilizados, o que poderia ensejar novas liberações.

Esclarecem que, além dos recursos transferidos pelo Estado, as escolas contam com recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e concluem que o repasse a menor dos valores empenhados nos exercícios de 2014 a 2016 se deve a dificuldades que já se avizinhavam nos últimos anos da gestão anterior e se agravaram a partir de 2015.

Sobre as **deficiências na instrução das prestações de contas**, alegam que apesar de a instrução ser realizada com celeridade a fim de atender os prazos previstos em lei, o grande número de feitos a serem instruídos e analisados pode dar ensejo à necessidade de adequação mesmo que mais servidores sejam alocados nesse processo.

Afirmam que sistematicamente as SRE capacitam os presidentes das caixas escolares sobre o processo de execução e prestação de contas, buscando minimizar a entrega de processos incompletos e desorganizados, que resultam em excesso de diligências.

Informam a realização de estudo, conduzido pela Diretoria Central de Modernização Institucional e Inovação e Processo da SEPLAG, no qual foram apresentadas outras ações de melhoria do fluxo da prestação de contas buscando otimizar tal atividade, com redistribuição das tarefas para outros servidores da escola, como o vice-diretor, por exemplo.

Informam, ainda, que novos treinamentos serão ministrados após a melhoria do fluxo de instrução da prestação de contas e que o processo já está sendo revisto na sistematização da execução financeira da caixa escolar.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

Quanto às **deficiências na capacitação dos servidores responsáveis pela elaboração e análise das prestações de contas**, alegam que a SEE realizou, entre 2014 e 2017, 65.359 capacitações com servidores responsáveis pela elaboração de prestação de contas, contabilizando uma carga horária de mais de 10 mil horas em atualização.

Acrescentam que uma das diretrizes da SEE é que ocorram, de forma sistêmica, por meio das SRE, capacitações dos envolvidos no processo de execução financeira das caixas escolares; que o diretor escolar, antes de se candidatar ao cargo, precisa obter certificado quanto a diversos aspectos, dentre eles o financeiro; e que a partir de junho de 2018, a SEE realizará uma capacitação via *web* com todos os atores evolvidos na execução financeira da caixa escolar.

Quanto **à insuficiência das ações de acompanhamento e monitoramento do cumprimento do objeto dos termos de compromisso, bem como do número de servidores para realizar a análise tempestiva dos processos de prestações de contas**, informam que a SEE está revendo, conjuntamente com a SEPLAG, o fluxo de instrução da prestação de contas, a fim de responder ao passivo que existe e "otimizar a análise quanto à exigência de visitas às escolas".

Argumentam que nem sempre o aumento do número de servidores alocados em um fluxo de trabalho corresponde a sua melhoria e celeridade; que no caso de obras, o processo é acompanhado de perto pelas SRE desde a licitação até a execução financeira, a fim de evitar vícios; que para os demais objetos a SEE passou a adotar procedimentos simplificados de prestação de contas com o objetivo de facilitar a montagem do processo e sua respectiva análise, e que estuda a padronização de procedimentos para o tratamento do passivo.

Sobre a **fragilidade na conferência das mercadorias**, esclarecem que a SEE, conjuntamente com outras Secretarias, tem desenvolvido o "Projeto Sementes Presentes", que organiza o mercado institucional de compras em cinco territórios,

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

colocando frente a frente diretores de escolas e agricultores familiares para organizarem e planejarem a produção e a compra de alimentos.

Afirmam que é reponsabilidade do fornecedor informar no produto a quantidade que está fornecendo, o que não compromete a conferência das mercadorias. E que se o diretor da escola considerar necessária a aquisição de balança, deverá solicitar os recursos à SEE.

Quanto à **reincidência de fornecedores e à dificuldade de obtenção de um leque maior de interessados em condições aptas a participar dos certames**, argumentam que um dos pilares da descentralização de recursos financeiros às caixas escolares é o fomento da economia local, que, devido ao tamanho do município, pode implicar na redução do leque de fornecedores, o que não afeta o processo, uma vez que a agricultura familiar é um instrumento legal reconhecido para o fornecimento de produtos às escolas.

Afirmam que a SEE, em parceria com a Prodemge, está desenvolvendo um sistema informatizado que melhorará as especificações dos produtos adquiridos, permitirá o cadastro de fornecedores e fará a gestão de processos licitatórios e contratos, com reflexos na melhoria da execução dos recursos e na ampliação da participação de fornecedores.

Quanto às **dificuldades dos diretores na mobilização de membros para compor comissões de licitação**, afirmam que a Constituição Federal estabeleceu como prioridade a participação popular no processo de aplicação de recursos públicos, cabendo ao diretor a tarefa de fomentá-la; que a ausência de remuneração garante a isenção necessária para uma gestão democrática e que a implementação de um novo paradigma exige esforço, tempo e trabalho, que será efetivamente consolidado através do tempo.

Sobre **a inexistência de controles formais de estoques e estimativa de consumo**, afirmam que a legislação da SEE estabelece as formas de controle de estoque bem como a competência do gestor escolar para implementá-las.

Esclarecem que a estimativa de consumo e o planejamento das escolas é feito pela série histórica, com base nas aquisições dos exercícios anteriores, devendo ser reservado um percentual de recurso a título de contingência para atendimento sazonal de alguma demanda. Além disso, afirmam que os gestores e servidores das caixas escolares são sistematicamente capacitados e descrevem ações em estudo e em implementação por parte da SEE.

Quanto ao **não pagamento do total de transferências empenhadas a favor das caixas escolares**, afirmam que a matéria "foge aos termos da auditoria realizada e, além disso, já se encontra pacificada" no Tribunal, tendo em vista a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2016, no sentido de ratificar a aplicação do percentual de 25,35% de recursos provenientes de impostos e transferências legais livres em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por fim, afirmam que não houve indicação de qualquer conduta ímproba; que tomaram todas as medidas que estavam ao seu alcance para dotar a política pública educacional dos recursos necessários, observadas as limitações circunstanciais impostas pela crise; que observaram todas as normas legais, não havendo que se falar em infração à lei; que na condição de dirigentes máximos não tinham condições de realizar imediata e pessoalmente todas as tarefas inerentes à gestão de sua pasta; que observaram todos os deveres de diligência e cautela; que jamais agiram com má-fé tampouco com dolo de locupletamento; que não lhes foi atribuída a prática de atos irregulares ou despidos de razoabilidade; que a centralização das compras nas SRE, tal como recomendado pela auditoria, representaria um retrocesso injustificável em todo o trabalho de institucionalização do novo paradigma de atuação das caixas escolares, que privilegia a participação da comunidade; que o regime jurídico da responsabilidade dos agentes

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

públicos, em sua feição constitucional, não contempla a responsabilidade objetiva dos agentes públicos, sendo necessária a verificação de dolo ou culpa, ausentes na espécie; que não se pode imputar toda e qualquer suposta irregularidade que eventualmente pudesse ocorrer em um órgão ao seu dirigente superior, sendo necessário demonstrar que sua conduta contribuiu para a ocorrência de tal irregularidade, o que não ocorreu, restando, portanto, prejudicada a configuração de responsabilidade.

Assim, requerem o acolhimento de suas razões para reconhecer a ausência de irregularidades e afastar sua eventual responsabilidade, arquivando-se o processo, e alternativamente, em atenção ao princípio da eventualidade, requerem a conversão de eventual sanção em recomendação para a Administração Pública.

Protestam pela produção de todos os meios de prova admitidos em Direito, requerem o cadastramento dos procuradores signatários e a realização de sustentação oral com prévio acesso ao relatório antes da sessão de julgamento.

**Análise**

Preliminar

Quanto à preliminar suscitada pelos defendentes de que sua defesa poderia ser realizada pela Advocacia-Geral do Estado, de fato, tal como argumentam, a Lei Complementar nº 83/2005, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado, previu a possibilidade de a AGE exercer a defesa judicial ou extrajudicial de membros dos Poderes do Estado e demais agentes públicos, extensivo a ex-ocupantes de cargos ou funções, quando acusados por atos praticados no exercício regular de suas funções institucionais, *in verbis*:

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

> Art. 2º-A – A Advocacia-Geral do Estado e os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas que a ela se reportam como unidades setoriais de execução ficam autorizados, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, a defender, judicial e extrajudicialmente, ativa e passivamente, os membros dos Poderes do Estado, inclusive das instituições a que se refere o Título III, Capítulo II, Seção IV, Subseções I a III, da Constituição do Estado, bem como os titulares de Secretarias e demais órgãos do Poder Executivo, de autarquias e fundações públicas, os servidores efetivos e os ocupantes de cargos de direção e assessoramento dos órgãos, autarquias e fundações públicas, quando, em decorrência do exercício regular das atividades institucionais, forem vítimas ou apontados como autores de ato ou omissão definido como crime ou contravenção penal, bem como nas ações cíveis decorrentes do exercício regular das atividades institucionais por eles praticadas.
> (...)
> § 2º – O disposto neste artigo aplica-se aos ex-ocupantes dos cargos ou funções a que se refere o "caput", quando demandados por ato praticado em razão do ofício.

Também procede a afirmação dos defendentes de que o Tribunal de Justiça reconheceu, na ADIN nº 1.0000.09.499403-5/000, a constitucionalidade do art. 2-A da citada norma, conforme se observa em sua ementa:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - NORMA ESTADUAL QUE AUTORIZA A ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO A DEFENDER O AGENTE POLÍTICO OU SERVIDOR PÚBLICO NAS CAUSAS EM QUE FOR ACIONADO JUDICIALMENTE, EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS - POSSIBILIDADE - REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE. "Não parece justo que o agente público, político ou servidor tenha que despender recursos particulares, quando se vê demandado judicialmente, em razão de alguma atividade administrativa que tenha exercido, uma vez que **não se pode presumir que tenha agido com dolo ou má-fé para prejudicar terceiros, única hipótese que deveria arcar com os prejuízos causados à Administração Pública, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal**". O art. 2º-A da Lei Complementar Estadual n. 83/2005 guarda inteira compatibilidade com os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, inerentes à Administração Pública, uma vez que a benesse acrescentada somente se

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

> concretiza quando o servidor público ou agente político esteja no exercício de suas atribuições institucionais

Em que pese a questão da defesa de agentes públicos pela Advocacia-Geral da União estar sendo discutida no Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.888 ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, até a presente data, a Suprema Corte não se manifestou.

Assim, prevalece o entendimento exarado pelo TJMG, que, aliás, converge com o parecer emitido pelo Ministério Público junto ao Tribunal no incidente de uniformização de jurisprudência nº 804.610, cujo mérito não chegou a ser apreciado por esta Corte, por uma questão processual. Segundo o Procurador Glaydson Massaria, do Mistério Público junto ao Tribunal:

> A advocacia pública tem competência para representar agentes públicos judicial e extrajudicialmente. Para tanto, necessita empreender juízo de valor prévio acerca da juridicidade do ato que se encontra em discussão, somente podendo negar-se a fazer a defesa do agente em face da existência de atos ilícitos prima facie. Em casos dúbios, a advocacia deve realizar a defesa; mas, se ao final for constatada a antijuridicidade do ato defendido, o agente público deve ressarcir ao erário o valor correspondente à representação, tomando-se como parâmetro a tabela de honorários da Ordem dos Advogados do Brasil.

No caso, observa-se que o relatório de auditoria às fls. 63/101 não indica a reponsabilidade dos defendentes pela ocorrência de atos ilícito nem lesivos ao patrimônio público. Assim, não havendo que se falar em colisão entre os interesses privados e institucionais, essa unidade técnica considera legítima a defesa dos agentes públicos pela Advocacia-Geral do Estado.

Mérito

Acerca dos argumentos inaugurais dos defendentes, que tratam da **institucionalização do sistema centralizado de execução via caixas escolares**, é importante esclarecer que a unidade técnica não considerou irregular o modelo de regulamento próprio de licitação para caixas escolares previsto em Resoluções SEE, até mesmo porque o modelo

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

elaborado apresenta muitas semelhanças com as modalidades e com os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93.

Conforme explanado alhures, em sua maior parte, os trabalhos foram conduzidos sob o formato de auditoria operacional, cujo conceito, definido pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), encontra-se na Norma Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) nº 3000:

> 17. A auditoria operacional realizada pelas EFS é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo **estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento**.
>
> 18. A auditoria operacional visa **contribuir para o aperfeiçoamento** da economicidade, eficiência e efetividade. Visa também contribuir para a boa governança, *accountability* e transparência. A auditoria operacional procura fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para melhoria.

Com efeito, o foco da atuação do Tribunal, neste caso, não se voltou ao exame de legalidade ou de validade da atuação administrativa, mas sim ao seu resultado. Em outras palavras, buscou-se avaliar a eficácia e a efetividade do modelo adotado pelo Estado para a transferência de recursos financeiros a caixas escolares e suas respectivas prestações de contas.

Nesse sentido, as observações e os apontamentos da equipe de auditoria devem ser entendidos como o resultado de um processo de investigação no qual a Administração e seus agentes tiveram a oportunidade de se manifestar e, assim, contribuir para a identificação de fragilidades e oportunidades de melhoria.

Quando os defendentes afirmam que a adoção de procedimentos licitatórios pelas caixas escolares "envolveu, na realidade, uma mudança organizacional e comportamental que não se faz da noite para o dia, mas exige um tempo necessário ao aprendizado", na realidade, estão reconhecendo sua necessidade de aprimoramento, coincidindo, pois, com o objetivo deste trabalho, que foi o de apresentar um diagnóstico da gestão de

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

recursos financeiros repassados pelo Estado às caixas escolares e, assim, colaborar para a solução dos problemas identificados.

Quanto à **ausência de regularidade nos repasses de recursos a caixas escolares no período de 2014 a 2016**, observa-se que os argumentos apresentados pela defesa não rechaçam a constatação da equipe de auditoria, limitando-se a justificar os motivos pelos quais o Estado não tem sido capaz de repassar os recursos nos prazos previstos. Assim, por se tratar de fato incontroverso, que demanda a adoção de medidas para regularizar a situação, entendemos que o achado deve ser mantido a fim de que, na fase de monitoramento, o Tribunal possa avaliar se houve alguma alteração no cenário encontrado.

Sobre a **identificação de saldos financeiros insubsistentes parados nas contas bancárias de caixas escolares** é importante destacar que foi objeto de constatação no curso da auditoria, conforme se observa nos documentos às fls. 33/36. A partir da ação fiscalizatória do TCE, a SEE percebeu a situação e já se antecipou na adoção das medidas cabíveis para evitar a subutilização de recursos e remanejar os saldos existentes, revelando-se, portanto, um **benefício efetivo da ação de controle** e indo exatamente ao encontro do objetivo da auditoria, que é o de contribuir para a promoção das mudanças necessárias à melhoria da gestão.

Quanto às **deficiências na instrução das prestações de contas**, ressalta-se que as falhas detectadas pela equipe de auditoria referem-se a aspectos formais dos processos de prestação de contas, tais como a ausência de numeração de folhas, juntada de documentos desnecessários como modelos e minutas, documentos anexados em duplicidade, etc.

Tal como destacado no relatório à fl. 81, a inobservância dessas formalidades contribui para o aumento do tempo gasto na análise das prestações de contas, impactando negativamente o acompanhamento e a fiscalização dos recursos. Ademais, a numeração de páginas do processo é imprescindível à sua organização e lisura e visa a evitar que

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

documentos sejam apostos, alterados ou retirados dos autos, resguardando tanto o responsável pelas contas quanto os demais servidores que os manuseiam.

Ainda que os defendentes relatem as ações que já vêm sendo empreendidas, observou-se que tais falhas ocorreram na maioria dos processos da amostra examinados pela equipe de auditoria. Nesse sentido, entendemos que o achado deverá ser mantido a fim de que o Tribunal possa, na fase de monitoramento, certificar-se da efetividade das medidas relatadas.

Sobre as **deficiências na capacitação dos servidores responsáveis pela elaboração e análise das prestações de contas**, embora os defendentes afirmem que a SEE realizou 65.359 capacitações, não esclarecem se tal número refere-se à quantidade de ações de capacitação ofertadas ou de servidores nelas presentes. Tampouco relacionam quais foram os cursos ministrados, locais, datas e público presente, de forma que não é possível a esta unidade técnica atestar minimamente a procedência da alegação.

Ademais, ainda que tivessem logrado êxito em demonstrar a realização das ações de capacitação, o fato é que os esforços empreendidos não foram suficientes para evitar o grande número de diligências necessárias nos processos. Outrossim, em entrevistas realizadas com diretores das escolas visitadas, 1/3 respondeu não ter recebido treinamento para o desempenho de suas funções e outro 1/3 considerou que o treinamento recebido foi insuficiente para gerir os recursos da caixa escolar. Além disso, em resposta ao questionário aplicado aos superintendentes, 46% afirmou que os servidores responsáveis pela análise das prestações de contas de caixas escolares não receberam treinamento.

Quanto à declarada intenção de que ocorram, de forma sistêmica, por meio das SRE, capacitações dos envolvidos no processo de execução financeira das caixas escolares, os defendentes também não esclarecem como pretendem viabilizá-la, o que nos preocupa, especialmente em razão da realidade enfrentada pelas SRE e que pôde ser constatada

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

nas visitas realizadas no decorrer da auditoria, de um grande volume de prestações de contas e escolas a cargo de poucos analistas.

Ademais, a exigência de certificação dos candidatos ao cargo de diretor, apesar de louvável, também não tem sido suficiente para evitar erros e para garantir a confiança e a segurança necessárias à gestão dos recursos recebidos.

A capacitação via *web*, por outro lado, apresenta-se como uma boa iniciativa, aparentemente capaz de suprir a demanda por conhecimento técnico e com a vantagem de poder de atingir todos os envolvidos no processo, reduzindo distâncias e democratizando o acesso à informação. No entanto, assim como as demais medidas a serem adotadas, é indispensável que conste de plano de ação a ser apresentado pela Secretaria, a fim de que sua efetividade possa ser monitorada por esta Corte.

Quanto **à insuficiência das ações de acompanhamento e monitoramento do cumprimento do objeto dos termos de compromisso, bem como do número de servidores para realizar a análise tempestiva dos processos de prestações de contas**,
é importante registrar que as conclusões da auditoria se basearam tanto em dados quanto na opinião e na visão dos principais atores envolvidos na gestão dos recursos financeiros de caixas escolares, sendo a insuficiência de servidores uma das principais causas identificadas para a insuficiência do acompanhamento dos gastos e para a intempestividade da análise dos processos de prestação de contas.

O quadro à fl. 83 sintetiza a quantidade de analistas frente ao número de processos pendentes de análise. A título de exemplo, destaca-se que, em maio de 2017, havia, na Superintendência Regional de Nova Era 3.647 processos pendentes de análise sob a responsabilidade de 8 analistas, chegando-se a mais de 450 processos por analista.

Considerando-se que, para cada repasse, é celebrado um novo termo de compromisso, se nada for feito, este número só tende a crescer, chegando ao ponto de não haver nem

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

espaço físico nas SRE para armazenar todos os processos nem a possibilidade de recomposição do erário caso a apuração de eventual dano seja sobremaneira prejudicada pelo decurso do tempo.

Assim, apesar de não ter sido o objetivo deste trabalho apurar se houve ou não negligência dos gestores na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas dos recursos repassados a caixas escolares, o que, caracteriza, em tese, ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, XIX, da Lei nº 8.429/92, o fato é que o cenário encontrado exige a adoção de medidas corretivas.

Nesse aspecto, procede o argumento dos defendentes de que não compete a esta Corte de Contas definir as medidas necessárias à correção dos problemas, cabendo aos gestores fazer escolhas e decidir qual o melhor caminho a ser trilhado. Até mesmo porque ninguém melhor do que o gestor para saber o que precisa ser feito e quais condições possui para implementar mudanças.

Portanto, ainda que o aumento do quadro de pessoal não se mostre viável num primeiro momento, é importante que a SEE apresente um plano de ação ao Tribunal e reavalie seus procedimentos de elaboração, recebimento e análise de prestação de contas a partir do conjunto das propostas de recomendação formuladas pela equipe de auditoria a fim de garantir eficiência ao processo de gestão dos recursos financeiros transferidos a caixas escolares.

Sobre a **fragilidade na conferência das mercadorias**, embora a defesa tenha informado o desenvolvimento de projeto com o objetivo de aproximar diretores e produtores da agricultura familiar, não se vislumbrou, nos argumentos apresentados, qual seria o seu impacto na melhoria dos procedimentos de conferência de mercadorias recebidas pelas escolas.

Outrossim, ainda que recaia sobre o diretor escolar a responsabilidade pelo treinamento dos servidores designados para o recebimento de mercadorias e para a respectiva

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

conferência, é importante frisar a constatação da equipe de auditoria da inexistência de controles formais e padronizados, "ficando sujeita ao controle subjetivo e à honestidade tanto dos fornecedores como dos servidores".

Nesse sentido, a sugestão de aquisição de instrumentos de pesagem é apenas uma das possíveis medidas a serem adotadas, o que não impede que a SEE elabore e disponibilize às escolas modelos de formulários-padrão para os respectivos registros ou adote outras medidas que entender cabíveis para minimizar a fragilidade dos controles existentes.

Quanto à **reincidência de fornecedores e à dificuldade de obtenção de um leque maior de interessados em condições aptas a participar dos certames**, esta unidade técnica considera importante o desenvolvimento de um sistema informatizado para a melhoria dos procedimentos de aquisição, prestação de contas e, sobretudo, de controle dos recursos repassados a caixas escolares. Nesse sentido, por se tratar de uma solução com a potencialidade de resolver diversos dos problemas detectados, é imprescindível que o Tribunal acompanhe sua efetiva implantação durante o monitoramento do plano de ação, no qual a SEE deverá descrever todas as etapas a serem realizadas, com as respectivas datas e responsáveis.

Quanto às **dificuldades dos diretores na mobilização de membros para compor comissões de licitação**, ainda que se reconheça a procedência dos argumentos da defesa acerca da importância da participação popular na gestão das escolas, o fato é que o modelo adotado não tem se mostrado eficiente, sendo reais as dificuldades dos diretores na composição de comissões de licitação. Com isso, a exigência legal acaba se transformando em uma mera formalidade, pois, na prática, os processos são conduzidos somente pelo diretor e os membros da comissão apenas chancelam os atos por ele praticados.

Ainda que a administração considere todas as dificuldades para a implementação de um novo paradigma, por vezes, a adoção de soluções efetivas demanda a reavaliação dos

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

modelos vigentes. Por essa razão, ressaltamos a importância de que a SEE considere a recomendação da equipe de auditoria à fl. 100 de que, **sempre que possível**, os procedimentos de aquisição de mercadorias e serviços sejam realizados pelas SRE, com o objetivo de reduzir o excesso de atribuições dos diretores, a demanda das comissões de licitação e a quantidade de processos de prestações de contas.

Sobre **a inexistência de controles formais de estoques e estimativa de consumo**, em que pese a competência do diretor para tanto, é importante que, diante da constatação da auditoria, a SEE considere a possibilidade de adoção de modelos padronizados bem como de identificação e disseminação de boas práticas entre os diretores escolares.

Acerca dos argumentos apresentados quanto ao **não pagamento do total de transferências empenhadas a favor das caixas escolares**, é importante esclarecer que não compete aos defendentes, enquanto jurisdicionados, manifestar-se sobre o que deve ou não ser incluído no escopo das auditorias realizadas por esta Corte.

O art. 76 da Constituição estadual conferiu ao Tribunal de Contas, dentre outras, competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, para realizar inspeções e auditorias em órgão de qualquer dos Poderes e entidades da administração indireta e para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ou recebidos pelo Estado, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, como é o caso dos recursos repassados a caixas escolares. É o que se infere dos dispositivos abaixo:

> Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:
> I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio, em sessenta dias, contados de seu recebimento;
> (...)
> VII – realizar, por iniciativa própria, ou a pedido da Assembleia Legislativa ou de comissão sua, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgão de qualquer dos Poderes e em entidade da administração indireta;
> (...)

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

> XI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ou recebidos pelo Estado, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;

Conforme informado à fl. 66, a ação de fiscalização encontra-se inserida no Plano Anual de Auditorias e Inspeções Ordinárias definido pelo Tribunal para o exercício de 2017 e integra o programa "Na Ponta do Lápis".

Uma vez definido o objetivo da auditoria, qual seja, o de avaliar a gestão dos recursos financeiros repassados pelo Estado às caixas escolares, coube aos auditores, a partir das informações preliminares coletadas e dos estudos iniciais realizados, delimitar o escopo da investigação, **de forma independente e objetiva**, em consonância com o disposto no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais aprovado pela Resolução nº 02/2013, com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, aplicado supletivamente, e com as normas e princípios fundamentais de auditoria do setor público, previstos em Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) mais precisamente na ISSAI 100[1].

Portanto, não procede a afirmação de que a matéria "foge aos termos da auditoria realizada". E ainda que assista razão à defesa quanto ao fato de o Tribunal já ter se manifestado sobre o percentual de recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) por ocasião da apreciação do Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2016 (Processo nº 1.007.713), nos presentes autos, não se pretendeu rediscutir matéria já decidida.

O que se buscou, na verdade, foi avaliar em que medida os recursos empenhados a favor de caixas escolares impactavam no cumprimento do percentual definido pelo art. 212 da Constituição Federal, partindo-se de um exame macro, realizado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, para uma análise micro, voltada especificamente para o objeto em questão.

1 Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/. Acesso em 10/09/2018.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

Assim, embora, na Sessão do dia 11/07/2017, tenha sido aprovado, por maioria, o voto da Conselheira Adriene Andrade, considerando que **o Governo aplicou em MDE o percentual de 25,12% da receita base de cálculo (e não de 25,35 como afirma a defesa)** ao incluir no cômputo das despesas os valores referentes aos Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade financeira, **é fato inconteste que o Governo do Estado não aplicou no exercício de 2016 todo o recurso destinado às despesas com MDE**.

E foi exatamente por isso que o Tribunal Pleno determinou ao Governador que processasse o ciclo das despesas públicas por completo, ou seja, que efetuasse a liquidação e o pagamento dessas despesas até o exercício de 2018 ou que cumprisse o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por ocasião do final do seu mandato, quanto à disponibilidade financeira, tendo em vista a inclusão dos valores dos Restos a Pagar Não Processados no percentual de gastos com Educação.

Dito em outras palavras, a teor do disposto no Lei nº 4.320/64, a existência de restos a pagar não processados significa exatamente que o Estado empenhou, criando para si a obrigação de pagamento, mas não liquidou e não pagou, ou seja, o recurso não foi efetivamente gasto.

Nesse sentido, concluiu esta unidade técnica à fl. 96, 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".

Isso porque, no entendimento desta unidade técnica, o empenho ou mesmo a liquidação de despesas baseadas na celebração de termos de compromissos com caixas escolares sem o respectivo pagamento **apenas simula** a realização de gastos com educação quando, na verdade, trata-se de mero artifício contábil empregado pelo Governador com a finalidade de falsear o cumprimento do índice constitucional.

Frise-se, que, conforme apurado na auditoria, no exercício de 2016, do total de R$ 994.325.405,90 empenhados para transferências a caixas escolares, apenas 334.944.460,29 foram pagos dentro do exercício, ou seja, R$ 659.380.954,61 foram inscritos em restos a pagar, conforme tabela 6, fl. 93.

Tudo isso, devidamente evidenciado nos autos por meio de fotos, documentos e relatos dos principais envolvidos, tem impactado significativamente o dia-a-dia das escolas, cada vez mais carentes dos insumos necessários à manutenção de suas condições mínimas de funcionamento, ao arrepio do texto constitucional, que, neste caso, tem se transformado em verdadeira "letra morta".

E como bem colocado pelo Conselheiro Gilberto Diniz, em seu voto prolatado nos autos de nº 1.007.713:

> Em realidade, e isso não pode ser olvidado, o que deixa de ser provido pelo Estado, a tempo e modo, mediante a efetivação de prestações positivas nas áreas de educação e saúde, é irrecuperável no tempo, uma vez que as demandas do cidadão com o devir passam a ser outras.

Ou seja, em muitos casos, como o mencionado por um diretor escolar à fl. 32, a ausência de um determinado insumo no momento em que é necessário inviabiliza por completo a realização da despesa, pouco importando se o recurso for repassado posteriormente, uma vez configurado o prejuízo à comunidade escolar.

Destarte, não havendo dúvidas nem contestação quanto à discrepância entre os valores empenhados e efetivamente repassados a caixas escolares, com impacto na apuração do percentual de recursos a ser aplicado em MDE, esta unidade técnica mantém o seu entendimento de que o Tribunal deve **determinar ao Governador que se abstenha de celebrar termos de compromissos com caixas escolares sem que possua disponibilidade de caixa suficiente, no próprio exercício, para cumprir com o repasse de recursos previsto, sob pena de aplicação das penalidades cabíveis**.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

A respeito das **alegações finais** dos defendentes, conforme já explanado, ainda que as conclusões do relatório às fls. 63/101 apontem para a necessidade de aprimoramento nos procedimentos de fiscalização e análise das prestações de contas de recursos repassados a caixas escolares, não foi objetivo deste trabalho apurar e individualizar condutas irregulares e seus respectivos responsáveis. Por essa razão, procede a afirmação da defesa quanto à ausência de indicação de conduta ímproba, infração à lei, dolo, má-fé ou culpa de sua parte, não havendo razões, portanto, para se discutir sua responsabilização.

Quanto à recomendação de centralização, **sempre que possível,** das aquisições nas SRE, ainda que na visão dos defendentes represente um retrocesso, é preciso considerar que a proposta da equipe de auditoria foi elaborada em razão da ineficiência do modelo vigente.

Ao passo em que a transferência de recursos a caixas escolares privilegia a autonomia das escolas e a maior participação da comunidade escolar, a exigência de conhecimentos específicos para a realização de procedimentos licitatórios e para a prestação de contas por parte dos gestores somada a diversas outras atribuições do cargo, conduz à conclusão de que essa opção, **nem sempre**, é a que melhor atende ao interesse público.

Ademais, conforme se evidenciou, toda transferência de recursos a caixas escolares significa um novo processo de prestação de contas, cuja análise compete às Superintendências Regionais. Conquanto se reconheça o esforço das equipes encarregadas desse mister, o fato é que as SRE não possuem, no contexto atual, caracterizado pela escassez de pessoal e pelo grande volume de processos em estoque, as condições necessárias para o exame tempestivo das prestações de contas, com reflexos negativos no controle dos recursos públicos, representando, por vezes, a irrecuperabilidade do dano eventualmente causado ao erário.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

Com efeito, a proposta da equipe de auditoria, longe de subverter a lógica vigente, visa a contribuir para a sua solução, uma vez que a centralização de determinados procedimentos nas SRE, repita-se, **sempre que possível**, além de trazer economia ao Estado decorrente do aumento da competitividade, representará a redução do número de processos a serem analisados, do volume de papéis e documentos produzidos, e, especialmente, proporcionará que o diretor concentre sua força de trabalho em outras tarefas igualmente importantes para a melhoria do contexto educacional.

Em última análise, propiciará a realização de um controle mais eficiente e mais efetivo, uma vez que a atividade ficará a cargo de menos servidores, que poderão se dedicar exclusivamente a essa tarefa, facilitando o processo de capacitação e reduzindo a ocorrência de erros.

## 3. CONCLUSÃO

Uma vez que a finalidade deste trabalho foi a de contribuir para a promoção do aperfeiçoamento da gestão pública na função educação, alinhando-se, pois, com o objetivo do programa Na Ponta do Lápis, espera-se que, ao final deste processo, os responsáveis pela pasta adotem as medidas necessárias à correção dos problemas detectados, as quais deverão ser objeto de acompanhamento pelo Tribunal.

Assim, em sendo acolhidas pelo Colegiado, os apontamentos e as propostas de recomendação e determinação formuladas pela equipe de auditoria, as quais reiteramos, deverá o gestor apresentar um plano de ação ao Tribunal, nos termos do art. 7º e seguintes da Resolução nº 16/2011.

Considerando ser do gestor a responsabilidade pela solução dos problemas apontados pela auditoria, cabe a ele a liberdade de acatar ou não as recomendações propostas, contanto que apresente a esta Corte as soluções que serão adotadas, o cronograma de sua implementação, com a identificação dos prazos e respectivos responsáveis, bem como os benefícios esperados ou alcançados com a adoção de cada medida.

TRIBU
DCEE/3ªCFE
Fls.
MINA

À consideração superior.

TCEMG, 14/09/2018.

Jaqueline Lara Somavilla – TC 2768-2
Analista de Controle Externo

De acordo. Em 21/09/2018, encaminho os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, em cumprimento ao despacho às fls. 110/111.

Juliana Fagundes Mafra
Coordenadora
TC-2409-8