



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo: 1.040.624
Natureza: Auditoria
Relator: Conselheiro José Alves Viana
Órgão: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais
Responsáveis: Fernando da Mata Pimentel – Governador do Estado de MG
Wieland Siberschneider – Secretário de Educação
Macaé Maria Evaristo dos Santos – Secretária de Educação
Ana Lúcia Almeida Gazzola – Secretária de Educação

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca de Auditoria realizada na Secretaria de Estado de Educação, visando à execução do *Projeto Na Ponta do Lápis* que tem por finalidade ser um mediador entre a comunidade escolar e os gestores públicos, buscando soluções para os problemas do cotidiano nas unidades de ensino.

O objetivo da Auditoria foi avaliar a gestão dos recursos financeiros repassados pelo Estado às Caixas Escolares – CE's, incluindo a sua efetiva utilização nas escolas públicas estaduais, e analisar os Termos de Compromisso, as prestações de contas e os controles internos.

O *Relatório de Auditoria* (fls. 63/101) abordou as seguintes questões:

- 1) As normas que regulam os procedimentos de repasse e prestação de contas de recursos financeiros às caixas escolares foram observadas pela Secretaria de Estado de Educação - SEE, pela Superintendências Regionais de Ensino - SRE e pelos gestores (fls.77/82)?
- 2) A SEE está adequadamente estruturada para realizar o controle dos recursos repassados às caixas escolares (fls.82/86)?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

3) O controle realizado pelas SRE's é capaz de identificar, prevenir e corrigir falhas ao longo da execução dos termos de compromisso (fls. 87/91)?

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) (fls. 91/97)?

Ao cumprir o objetivo proposto por esta Auditoria, a equipe técnica desse TCEMG, detectou diversas irregularidades conforme relatado às fls. 97/98.

Visando contribuir para a melhoria da gestão dos recursos financeiros destinados às Caixas Escolares, a unidade técnica apresentou inúmeras recomendações à Secretaria de Estado de Educação, conforme especificado às fls. 98/101.

Foram citados: Fernando da Mata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais; Ana Lúcia Almeida Gazzola, Macaé Maria Evaristo dos Santos e Wieland Silberschneider, todos Secretários de Estado de Educação no período de 03/01/2011 à data da citação (abril de 2018 - fls. 110/111).

Apresentaram defesa: Ana Lúcia Almeida Gazzola (fls. 117/124); Fernando da Mata Pimentel, Macaé Maria Evaristo dos Santos e Wieland Silberschneider (fls. 125/147).

No reexame (fls. 159/174), a unidade técnica entendeu que os responsáveis pela pasta da Educação no Estado devam adotar as medidas necessárias à correção dos problemas detectados, apresentando plano de ação ao TCEMG, nos termos do art. 7º e seguintes, da Resolução TCEMG nº 16/2011, que deverá ser objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

É o relatório, no essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Busca-se o exame da gestão dos recursos financeiros repassados pelo Estado às Caixas Escolares e dos Termos de Compromisso firmados, bem como a avaliação das prestações de contas e dos controles internos.

O programa *Na Ponta do Lápis* pretende contribuir para o processo de otimização da gestão pública, zelando pela efetiva e proba utilização de recursos destinados à educação, maximizando, assim, os resultados das políticas públicas que envolvem a temática.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

As diretrizes do programa apontam para o controle externo que alcance não apenas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, mas, também sua avaliação qualitativa, acompanhando gastos e resultados referentes às metas e estratégias propostas pelos Planos de Educação Municipais e Estadual, elaborados à luz do Plano Nacional de Educação 2014/2024.

Nesse contexto, as ações previstas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, no setor educacional, assumem maior amplitude, ou seja, do planejamento aos resultados, não mais se limitando ao elemento quantitativo da destinação mínima constitucional de 25% dos recursos.

O objetivo dessa nova abordagem é o monitoramento e a avaliação da atuação do jurisdicionado nos seguintes quesitos: execução, excelência, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade.

Vale ressaltar que as Caixas Escolares (CE's) são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que têm como função básica administrar os recursos financeiros das escolas públicas, oriundos da União, dos Estados e do Municípios, e aqueles arrecadados pelas próprias unidades escolares (Recursos Diretamente Arrecadados – RDA).

As CE's são vinculadas às respectivas Superintendências Regionais de Ensino, possuem número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, necessário para abertura de conta corrente em instituição bancária visando 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.

No relatório inicial (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 CE's 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

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.
- 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.
- A não transferência do total empenhado em 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Diante do exposto, a unidade técnica propôs ao Tribunal que fizesse recomendações à SEE visando as sanar irregularidades apontadas, conforme fls. 160/160-v, a saber:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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, com liberação de novos recursos, somente após a certeza de que os montantes já dispendidos foram aplicados de forma correta e com eficácia esperada.
- d) 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.
- e) 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.
- f) Adotar modelos padronizados de controles formais de estoques e estimativas de consumo, visando o melhor planejamento das aquisições.
- g) Desenvolver ações conjuntas com a Secretaria de Segurança Pública, visando promover a segurança das SRE's e respectivas Unidades de Ensino.
- h) 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.

Além das recomendações citadas, a Unidade Técnica propôs 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, a fim de cumprir com o repasse de recursos previstos.**

Em seguida, foram citados o Governador do Estado e os Secretários de Estado de Educação do período de 03/01/2011 à data da citação (abril de 2018 - fls.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
*Gabinete do Procurador **Marcílio Barenco Corrêa de Mello***

110/111), que apresentaram defesa conforme documentos às fls.117/124 e fls. 125/147, a saber:

1) A Secretária de Estado de Educação - **Ana Lúcia Almeida Gazzola** (período de 03/01/2011 a 31/12/2014) alegou que as deficiências na instrução das prestações de contas decorreram da falta de servidores; a insuficiência de capacitação resultou da sobrecarga de trabalho dos gestores das caixas escolares; que o acúmulo de processos sem a devida análise e sem o acompanhamento sistemático durante a execução dos termos de compromissos gerou repetições de erros formais, que podem culminar em dano ao erário e, em casos mais extremos, estimular a corrupção por desvio de recursos públicos; a incipiência nos controles de estoque e de mercadorias recebidas pelas Caixas Escolares, decorreu da falta de um processo informatizado.

2) A defesa do Governador do Estado, **Fernando da Mata Pimentel**, e dos Secretários de Estado de Educação, **Macaé Maria Evaristo dos Santos e Wieland Silberschneider**, alegou que a falta de regularidades dos repasses de recursos às Caixas Escolares deu-se em função da caótica situação financeira do país; que no exercício de 2016 foi aplicado o percentual de 25,35% em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diferentemente do que alega a defesa, no Parecer Prévio do **Processo 1.007.713 - Balanço Geral do Estado** do exercício de 2016, verifica-se que o Estado não cumpriu as determinações **do art. 212 da Constituição da República** ao deixar de aplicar 25% da Receita Base de Cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como se segue:

BALANÇO GERAL DO ESTADO N. 1007713

Procedência: Estado de Minas Gerais

Exercício: 2016

Responsável: Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais

Controlador-Geral do Estado: Eduardo Martins de Lima

Advogado-Geral do Estado: Onofre Alves Batista Júnior

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

REVISOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

[...]

Entendo assim, que o Estado atingiu o percentual de **22,84%**, não alcançando o índice mínimo constitucional com despesas em **Desenvolvimento e Manutenção do Ensino**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Determino ao Governo do Estado de Minas Gerais aplicar em 2017, sem prejuízo do percentual obrigatório para o exercício, o montante de **R\$821.575.634,64 resultante dos Restos a Pagar não Processados sem disponibilidade financeira relativos a 2015**, constante do meu voto nas contas daquele exercício, e o valor de **R\$989.142.460,01 relativo aos Restos a Pagar não Processados inscritos em 2016 sem disponibilidade de caixa**.

No voto, o Conselheiro Revisor relatou:

Entendo que, **excepcionalmente**, devem ser aceitos no cômputo das despesas efetuadas com o Ensino, os Restos a Pagar Não Processados que foram expurgados por falta de disponibilidade financeira, no valor total de **R\$989.142.460,01** e apuro uma aplicação de **R\$10.878.691.682,66 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino representando o percentual de 25,12% da receita base de cálculo, superior ao mínimo constitucional**.

Dessa forma, constata-se que o Estado não vem cumprindo as imposições do art. 212 da Constituição da República. A devida aplicação dos recursos repassados às Caixas Escolares poderiam contribuir para a manutenção das condições mínimas de funcionamento das escolas, bem como somar às despesas com manutenção de desenvolvimento do ensino para que o Estado atinja o percentual mínimo constitucional.

Segundo o relatório técnico, é necessário que a SEE apresente um plano de ação ao Tribunal e reavalie seus procedimentos de elaboração, recebimento e análise das prestações de contas, a partir do conjunto de recomendações formuladas nesta Auditoria, a fim de garantir eficiência ao processo de gestão dos recursos financeiros transferidos às Caixas Escolares.

Considerando o final da gestão 2015/2018, o Ministério Público de Contas requer que seja dada ciência aos novos Gestores do Estado, Governador e Secretário de Educação, da real situação do Ensino apurada, bem como das Caixas Escolares, para que a presente Auditoria cumpra o objetivo para o qual foi deflagrada.

III. CONCLUSÃO

Considerando que a finalidade desta Auditoria foi contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública na função Educação, o Ministério Público de Contas **OPINA:**

- a) Que os responsáveis pela Educação do Estado de Minas Gerais adotem as medidas necessárias à correção dos problemas detectados nesta



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Auditoria, que deverão ser objeto de acompanhamento por esse Tribunal de Contas;

b) Que seja dada ciência aos novos Gestores do Estado, Governador e Secretário de Educação, das irregularidades apontadas pela Equipe de Auditoria, visando à devida aplicação dos recursos repassados às Caixas Escolares, bem como sua prestação de contas;

c) Que seja recomendado às Diretoras das Escolas Estaduais, gestoras dos recursos repassados às Caixas Escolares, que observem as determinações da Lei federal 8.666/1993, bem como do art. 70 da Constituição da República, quanto à devida prestação de contas dos recursos repassados pelo Estado.

Entranhe-se, registre-se, certifique-se, numerem-se, rubriquem-se e encaminhem-se à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas, visando à tramitação de praxe.

É o **PARECER CONCLUSIVO** ministerial.

Belo Horizonte, 16 de abril de 2019.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento certificado digitalmente e disponível no SGAP/TCE-MG)