



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria de Controle Externo
Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

PROCESSO:	02529/18
JURISDICIONADO:	Secretaria de Estado da Educação – SEDUC
SUBCATEGORIA:	Acompanhamento de Gestão - Prestação de Contas
INTERESSADOS:	Florisvaldo Alves da Silva - Secretário de Estado da Educação, CPF: nº 661.736.121-00
ASSUNTO:	Prestação de contas relativa ao exercício de 2017
VRF:	R\$ 1.175.583.781 ,62 ¹
RELATOR:	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

RELATÓRIO CONCLUSIVO

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de análise técnica conclusiva sobre a Prestação de Contas Anual (PCA) da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC, referente ao exercício financeiro de 2017, apresentada pelo Sr. Florisvaldo Alves da Silva - Secretário de Estado da Educação, com fundamento no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal - CF/88, com objetivo de subsidiar o julgamento acerca da regularidade das contas prestadas pelo ordenador² de despesa.

2. Registra-se que as contas aportaram nesta Corte de Contas no dia 02.04.2018, no prazo determinado e são compostas pelos demonstrativos contábeis, relatórios auxiliares, relatório de gestão e relatório com certificado de auditoria do controle interno com parecer sobre as contas anuais, e pronunciamento da autoridade competente nos moldes dos incisos I a IV do artigo 9º e do art. 49 da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

1.1 Visão geral da entidade

3. A SEDUC é o órgão central do Sistema Operacional de Educação e Desenvolvimento Humano do Estado de Rondônia, com competência para formular e executar as políticas educacionais do Estado, elaborando, em conformidade com as diretrizes e metas governamentais, os planos, programas, projetos e atividades educacionais em todos os seus níveis, coordenando e avaliando as atividades técnico-pedagógicas.

¹ Valor da Despesa Empenhada, nos termos da Resolução nº 195/2015/TCE-RO.

² De acordo com o artigo 80, § 1º do Decreto-Lei n. 200/67, ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da Administração Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

4. A Secretaria ainda é responsável por realizar a manutenção, expansão e melhoria da rede de ensino, a promoção e apoio às atividades recreativas e do desporto escolar, zelando pelo cumprimento das normas pertinentes à sua função institucional.³

1.2 Objeto de análise

5. O processo de prestação de contas anual é um mecanismo institucional e faz parte do processo de *accountability* do setor público, cujo principal objetivo é assegurar o dever de prestar contas à sociedade dos recursos confiados à Administração do período (art. 70, parágrafo único, da CF/88).

6. Segundo as disposições do art. 16 da Instrução Normativa TCE-RO nº 013/2004, a Prestação de Contas Anual da SEDUC será apresentada ao Tribunal de Contas até 31 de março do ano subsequente, com as demonstrações dos resultados gerais.

7. Conforme as disposições do artigo 16, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996, as contas serão julgadas regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

8. Nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996, compete privativamente ao Tribunal de Contas do Estado julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades dos poderes do Estado, dos Municípios e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelos poderes públicos estadual e municipais, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Estado.

1.3 Objetivo e escopo

9. Em consonância com as disposições do artigo 16, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 o trabalho teve como objetivo expressar opinião quanto à exatidão das demonstrações contábeis e a legalidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável, tendo por finalidade subsidiar o julgamento do Tribunal sobre a prestação de contas anual nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 154/1996 (LOT CER).

10. A análise da PCA da SEDUC faz parte do Plano Anual de Análise de Contas (PAAC), contido no Plano Integrado de Controle Externo. A entidade foi definida como de Classe I de acordo com as diretrizes da Resolução 13/2013/TCERO, observados os critérios de risco, materialidade e relevância da gestão dos orçamentos, cujas análises devem ser suportadas, se possível, por auditorias.

11. Foram objeto de análise do presente trabalho, para fins de manifestação da opinião, as Demonstrações Contábeis aplicadas ao Setor Público (Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Balanço Orçamentário, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e Notas explicativas) encerradas em 31/12/2017, publicadas e encaminhadas a esta Corte

³ <http://www.rondonia.ro.gov.br/seduc/institucional/a-secretaria/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

através do ofício nº 527/CI/GAB/SEDUC, protocolado em 02/04/2018, conforme protocolo nº 03947/18.

12. Em função das limitações impostas aos trabalhos e os riscos de expressar uma opinião equivocada sobre a PCA foram priorizados os seguintes riscos neste trabalho, sintetizadas na tabela a seguir.

Tabela - Escopo da análise sobre PCA da SEDUC - Exercício 2017

Objetivo	Riscos	Finalidade dos Procedimentos	Teste
Exatidão dos demonstrativos contábeis	As demonstrações contábeis não refletirem a posição patrimonial e orçamentária da SEDUC.	Apresentação e divulgação. Analisar se as demonstrações contábeis encerradas 31 de dezembro contém os elementos essenciais e se guardam consistência de saldos entre si.	Exame documental; Conciliação de Saldos
		Verificar se a conta Caixa e Equivalente de Caixa representa a posição patrimonial em 31 de dezembro.	Conciliação de Saldos
		Verificar se a contas do Estoque representa a posição patrimonial em 31 de dezembro.	Conciliação de saldos <i>Limitação parcial.</i> Teste realizado mediante confronto do saldo contábil com o inventário, sem inspeção do almoxarifado.
		Verificar se a contas do Imobilizado representa a posição patrimonial em 31 de dezembro.	Conciliação de saldos <i>Limitação parcial.</i> Teste realizado mediante confronto do saldo contábil com o inventário, sem inspeção dos bens.
		Verificar se a conta Fornecedores representa a obrigação real em 31 de dezembro.	Limitação. Teste não realizado, em razão de limitação de horas para executar o trabalho.
Legalidade e economicidade dos atos de gestão do responsável	Ausência de integralidade e tempestividade na prestação de contas	Verificar se a SEDUC encaminhou as informações, ao longo do exercício financeiro (balancetes mensais), e, respectiva, prestação de contas anual, contendo todos os requisitos exigidos e cumprindo os prazos estabelecidos	Exame documental.
	Execução de despesas sem prévio Empenho	Verificar se o órgão executou despesas sem prévio empenho no exercício em exame.	Exame documental.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE

Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

	Não execução financeira dos programas estabelecidos no planejamento.	Avaliar se as despesas foram executadas de acordo com o planejamento.	Exame documental. <i>Limitação:</i> Não foram avaliados aspectos qualitativos, tão somente o índice de execução das ações programadas, de acordo com o apresentado no relatório de gestão.
	Não cumprimento dos limites constitucionais e legais	Verificar se a Administração cumpriu com a aplicação mínima na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e dos recursos do Fundeb	Exame documental
	Não cumprimento das determinações exaradas pelo Tribunal de Contas	Avaliar se a Administração cumpriu com as determinações exaradas nos processos de contas e fiscalização dos exercícios anteriores.	Exame documental;
	Desconformidade nas despesas e gestão de Pessoal	Avaliar a adequação da contratação de empregados e pessoal com vinculados à SEDUC e adequação da Folha de Pagamento	Limitação. Não realizado, em razão de limitação de horas para executar o trabalho.
	Não cumprimento das Normas de Licitação/ Contratos / Pagamentos a Fornecedores	Avaliar se a SEDUC cumpre com as Normas de Licitação/ Contratos / Pagamentos a Fornecedores	Limitação. Não realizado, em razão de limitação de horas para executar o trabalho.
	Não cumprimento do princípio da economicidade	Avaliar se resultados foram atingidos com o menor custo possível (mantendo a qualidade e na prestação do serviço).	Limitação. Não realizado, em razão de limitação de horas para executar o trabalho.

Fonte: Matriz de planejamento

1.4 Limitações

13. As opiniões apresentadas neste relatório limitam-se aos procedimentos realizados e restringem-se a opinião sobre a exatidão dos demonstrativos contábeis encerrados em 31/12/2017 e avaliação da conformidade da gestão no período.

14. Os procedimentos limitaram-se as informações apresentadas pela Administração na remessa da prestação de contas anual e portal de transparência da entidade. Destacando-se que não foram realizados procedimentos *in loco* ou fiscalizações na entidade ao longo do exercício que fundamentem este trabalho.

15. Também sofreram limitações diversas das áreas de riscos da entidade, conforme detalhado no quadro do subitem anterior (escopo do trabalho), em razão da limitação de horas disponibilizada à equipe técnica para realizar o trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

16. Além disso, destacamos a ausência de avaliação se resultados foram atingidos com o menor custo possível (mantendo qualidade e celeridade na prestação do serviço) que seria uma resposta à avaliação da economicidade dos atos de gestão, conforme previsto na Lei Orgânica do Tribunal (Art. 16).

17. Frisa-se que não foram objeto de auditoria as receitas e despesas que compõem o resultado patrimonial da entidade, em especial, as despesas relacionadas com a remuneração dos servidores e as terceirizações de serviços.

18. A opinião não tem como objetivo a avaliação dos indicadores evidenciados nas demonstrações contábeis, a exemplo de indicadores financeiros e patrimoniais e, tampouco, classificar se os resultados são bons ou ruins.

1.5 Metodologia utilizada

19. Os procedimentos efetuados são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. No entanto, não foram observados integralmente os requisitos estabelecidos pelas normas de auditoria, em razão da ausência dos seguintes procedimentos essenciais:

- a) Planejamento dos trabalhos, considerando a relevância, o volume de informações quantitativas e qualitativas, e os sistemas operacionais e de controles internos que serviram de base para a elaboração das informações constantes na Prestação de Contas;
- b) Obtenção de entendimento do ambiente da entidade, inclusive do sistema de controle interno, dos objetivos relevantes, as operações, o ambiente regulatório, o sistema financeiro e outros sistemas e processos de negócios;
- c) Identificação de riscos ao longo de todo o processo de obtenção de entendimento da entidade e do seu ambiente, examinando controles relevantes, relacionados com os riscos e considerando as classes de transações, saldos de contas e divulgações;
- d) Avaliação de riscos de diferentes tipos de deficiências, desvios ou distorções que possam ocorrer em relação ao objeto;
- e) Identificação e avaliação de riscos de fraudes.

20. Cabe destacar que os procedimentos desenhados e executados são suficientes, apenas, para fornecer segurança limitada⁴. Ou seja, de que as contas expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão dos responsáveis.

⁴ Ao fornecer uma asseguarção limitada, a conclusão da auditoria afirma que, com base nos procedimentos executados, nada veio ao conhecimento do auditor para fazê-lo acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis. Os procedimentos executados em uma auditoria de asseguarção limitada são limitados em comparação com os que são necessários para obter asseguarção razoável, mas é esperado que o nível de asseguarção, baseado no julgamento profissional do auditor, seja significativo para os usuários previstos. Um relatório de asseguarção transmite a natureza da asseguarção fornecida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

21. Sendo assim, entende-se por procedimentos de natureza limitada aqueles que são substancialmente menos extensos do que os aplicados em um trabalho de asseguarção razoável. Consequentemente, não é possível obter segurança de que todos os assuntos relevantes para o julgamento das contas foram identificados.

1.6 Critérios utilizados no trabalho

22. Para realização deste trabalho foram utilizados os seguintes critérios para a opinião sobre a exatidão dos demonstrativos contábeis: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público/STN, 7ª Edição; Lei Federal 4.320/64; e Normas Brasileira de Contabilidade (NBC TSP – do Setor Público). Já para a opinião sobre a conformidade da gestão: CF/1988, LRF, Lei Federal 11.494/2007 e demais normas e regulamentos aplicáveis.

1.7 Avaliação do sistema de controle interno

23. A avaliação dos controles internos, dependendo dos seus objetivos pode ser realizada em dois níveis: em nível de entidade ou em nível de atividades. O controle interno em nível de entidade visa a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou parte dela com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz.

24. O objetivo da avaliação de controles internos em nível de atividades, também chamada avaliação do controle interno em nível operacional, é verificar se os controles internos, no nível operacional das atividades, estão apropriadamente concebidos, na proporção requerida pelos riscos e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela Administração. Em síntese, consiste em revisar objetivos-chave de processos e atividades neles contidas, identificar e avaliar riscos relevantes relacionados a esses objetivos, bem como os controles que a gestão adota para administrá-los.

25. Nesse tema cabe esclarecer que a responsabilidade de conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão, cabendo à auditoria interna ou órgão de controle interno da entidade/órgão, avaliar a qualidade desses processos⁵.

26. Ressalta-se na presente PCA que o relatório de controle interno (ID 915045) não faz menção a qualquer avaliação dos controles internos existentes na entidade, bem como as respostas aos possíveis riscos da Administração. Destaca-se ainda que neste trabalho não foram avaliados os controles internos. Dessa forma, não opinamos pela eficácia do sistema de controle interno da entidade.

2 EXATIDÃO DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

27. Com base nos exames e procedimentos aplicados, em razão da relevância das distorções detalhadas no parágrafo “Base para opinião adversa”, concluímos que as demonstrações

⁵ Acórdão nº 1.543/2013 – TCU - Plenário



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

contábeis da SEDUC, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais elaboradas com base na disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público, não estão em conformidade com os critérios aplicáveis e não representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data.

Base para opinião adversa

28. A seguir, descreve-se as ocorrências que motivaram a opinião adversa sobre a Exatidão dos Demonstrativos:

- i. Inconsistência das informações contábeis, em razão de a) Divergência de R\$ 11.284.042,26 no saldo final de caixa apresentado nas contas Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial e Balanço Financeiro com o saldo demonstrado na Demonstração do Fluxo de Caixa; b) Divergência de R\$ 37.865.800,18 entre o saldo do Estoque demonstrado no Balanço Patrimonial e o saldo do Inventário do Almoxarifado; c) Divergência de R\$350.463.509,63 entre o saldo da conta Imobilizado – Bens Móveis e o saldo do Inventário dos Bens Móveis; d) Divergência de R\$ 391.477.793,88 entre o saldo da conta Imobilizado – Bens Imóveis e o saldo do Inventário dos Bens Imóveis (ausência de comprovação dos bens).
- ii. Ausência do Anexo TC-16 (Inventário de Bens Imóveis) e descontrole patrimonial dos bens de consumo, bens imóveis e bens móveis, em desacordo com o inciso III do artigo 7º da Instrução Normativa n. 13/2004 – TCE/RO. Os Relatórios do Órgão de Controle Interno relatam, que, por ocasião de verificação *in loco*, constatou-se bens adquiridos sem tombamentos, ausência de controle regular de entrada e saída dos materiais de limpeza, expediente e alimentação e uma série de recomendações a serem adotadas pela SEDUC a fim de promover um controle efetivo do patrimônio, o que denota descontrole patrimonial. Essa situação está em desconformidade com a Constituição Federal, art. 37 (princípios da legalidade, moralidade e eficiência) e Lei Federal nº 4.320/64, arts. 85, 89, 94, 95, 96 e 101;
- iii. Ausência das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Aplicáveis ao Setor Público, em desconformidade com as Normas Brasileira de Contabilidade (Resolução CFC n. 1.132/08) e a Portaria STN n. 437/2012. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

2.1 Fundamentação técnica detalhada para a opinião emitida

2.1.1 Inconsistência das informações contábeis

29. De acordo com A Resolução CFC nº 1.128/08, que aprova a NBC T 16.1, o objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão, para a adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

30. As informações geradas pela Contabilidade devem propiciar aos seus usuários base segura para as suas decisões, pela compreensão do estado em que se encontra a entidade, seu desempenho, sua evolução, riscos e oportunidades que oferece. Para que este objetivo seja alcançado, as informações fornecidas pela contabilidade devem refletir os atos e fatos contábeis, revestindo-se de atributos, entre os quais são indispensáveis os seguintes: confiabilidade, tempestividade, compreensibilidade e comparabilidade.

31. Nesse contexto, com a finalidade de avaliar se as informações encaminhadas por meio desta Prestação de Contas são confiáveis, e se delas podem ser extraídas informações úteis à sociedade, foram realizados testes de consistências entre as demonstrações contábeis e demais relatórios financeiros apresentados (TC's e outros), tendo sido identificadas as seguintes inconsistências:

a) Divergência de R\$ 11.284.042,26 no saldo final de caixa apresentado nas contas Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial e Balanço Financeiro com o saldo demonstrado na Demonstração do Fluxo de Caixa:

Tabela – Comparação entre o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Fluxo de Caixa

Demonstrativo	Conta	Valor (R\$)
Balanço Patrimonial	Caixas e Equivalentes de Caixa	121.276.843,48
Balanço Financeiro	Saldo de Caixa para o Exercício Seguinte	121.276.843,48
Demonstração do Fluxo de Caixa	Caixas e Equivalentes de Caixa	109.992.801,22
Distorção		11.284.042,26

Fonte: (ID 642502, págs. 993 e 993) - Processo nº 2529/18

** Obs. A mesma divergência aparece nos saldos iniciais de caixa.

b) Divergência de R\$ 37.865.800,18 entre o saldo do Estoque demonstrado no Balanço Patrimonial e o saldo do Inventário do Almoxarifado.

Tabela – Comparação entre a Conta Estoque e o Inventário do Almoxarifado

Descrição	Valor (R\$)
Saldo de Estoque no Balanço Patrimonial	42.195.033,69
Saldo do Inventário de Material em Estoque	1.494.283,30
Distorção	- 37.865.800,18

Fonte: (ID 642501) - Processo nº 2529/18

c) Divergência de R\$350.463.509,63 entre o saldo da conta Imobilizado – Bens Móveis e o saldo do Inventário dos Bens Móveis:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

Tabela – Comparação entre a Conta Imobilizado (Bens Móveis) e o Inventário

Descrição	Valor (R\$)
Saldo de Bens Móveis no Balanço Patrimonial	359.972.937,40
Saldo do Inventário dos Bens Móveis	9.509.427,77
Distorção	- 350.463.509,63

Fonte: (ID 642501) - Processo nº 2529/18

d) Divergência de R\$ 391.477.793,88 entre o saldo da conta Imobilizado – Bens Imóveis e o saldo do Inventário dos Bens Imóveis (considerado zero, pois o documento não fora apresentado):

Tabela – Comparação entre a Conta Imobilizado (Bens Imóveis) e o Inventário

Descrição	Valor (R\$)
Saldo de Bens Imóveis no Balanço Patrimonial	391.477.793,88
Saldo do Inventário dos Bens Imóveis	0,00
Distorção	- 391.477.793,88

Fonte: (ID 642501 e 663619) - Processo nº 2529/18

32. Estas situações estão em desconformidade com a Lei nº 4.320/1964, artigos 85, 87, 89, 94, 95 e 96; e Item 4, alínea “c”, “d” e “f”, da Resolução CFC nº 1.132/08. Entre as possíveis causas desta ocorrência está a deficiência operacional e técnica dos sistemas contábeis e controles administrativos patrimoniais; e a ausência de rotinas de controles internos. Sendo que o efeito é a falta de fidedignidade e confiança nas informações prestadas pela SEDUC.

33. O responsável pela gestão da SEDUC, embora tendo sido chamado aos autos, quedou-se em apresentar as informações que suprissem as lacunas das informações, tampouco apresentou evidências de melhoria na estrutura dos controles para prevenir as distorções, mas sim, sua manifestação foi no sentido de atribuir essa responsabilidade para departamento subordinado à alta gestão, fatos estes que não foram suficientes para explicar ou alterar a situação encontrada, nem afastar a responsabilidade pelas informações geradas pela secretaria, conforme conclusões no relatório de esclarecimentos.

2.1.2 Ausência de informações e controles sobre os bens (consumo, móveis e imóveis)

34. Em relação à ausência do Anexo TC-16 (Inventário de Bens Imóveis), o inciso III do artigo 7º da Instrução Normativa nº 13/2004-TCE/RO, estabelece os documentos que devem ser enviados na Prestação de Contas anual dos Poderes Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas, o Ministério Público, bem como as Unidades Gestoras do Poder Executivo e os Fundos Estaduais. No caso, a Administração da SEDUC não enviou esse documento, nem após a notificação por mandado de audiência. A possível causa para essa situação está atrelada a outro apontamento que é o descontrole patrimonial.

35. Além disso, os Relatórios do Órgão de Controle Interno relatam, que por ocasião de verificação *in loco*, constatou-se bens adquiridos sem tombamentos, ausência de controle regular de entrada e saída dos materiais de limpeza, expediente e alimentação e uma série de recomendações a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

serem adotadas pela SEDUC a fim de promover um controle efetivo do patrimônio, o que denota descontrole patrimonial, aliado as inconsistências das informações contábeis.

36. Por oportuno, registra-se que o descontrole patrimonial verificado no âmbito da SEDUC é recorrente, corroboram com essa afirmação as determinações para instauração de Tomadas de Contas Especial, a exemplo do processo de auditoria que subsidiou a análise das Contas do exercício de 2016 (1073/2017).

37. Essa situação está em desconformidade com a Constituição Federal, art. 37 (Princípios da Legalidade, Moralidade e Eficiência); Lei Federal nº 4.320/64, arts. 85, 89, 94, 95, 96 e 101; Instrução Normativa nº 013/TCER-04, art. 7º, inciso III, alínea “d”.

38. Entre as possíveis causas para essa ocorrência, está a falha na estrutura e funcionamento do controle interno e os possíveis efeitos são: perda de bens por desvios, mau uso ou mau acondicionamento; compras de bens desnecessários ou em excesso, em prejuízo à eficiência da Administração Pública.

39. O responsável pela gestão da SEDUC, embora chamado aos autos, ficou-se em apresentar as informações faltantes (Inventário dos Bens Imóveis) e de demonstrar a existência de controles. Sua manifestação foi no sentido de atribuir essa responsabilidade para outros órgãos, fatos estes que não foram suficientes para descaracterizar a situação encontrada, conforme conclusões no relatório de esclarecimentos.

2.1.3 Ausência de notas explicativas às Demonstrações Contábeis

40. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as Notas Explicativas são informações adicionais às apresentadas nos quadros das DCASPs. São consideradas parte integrante das demonstrações. Seu objetivo é facilitar a compreensão das demonstrações contábeis aos diversos usuários e devem ser, portanto, claras, sintéticas e objetivas. Englobam informações de qualquer natureza exigidas pela lei, pelas normas contábeis e outras informações relevantes não suficientemente evidenciadas ou que não constam nas demonstrações.

41. Registra-se que, às páginas 988/995 do ID 642502, constam os relatórios contábeis, entretanto, sem as devidas Notas Explicativas ao Balanço Orçamentário, ao Balanço Financeiro, ao Balanço Patrimonial, à Demonstração das Variações Patrimoniais e à Demonstração do Fluxo de Caixa. Essa situação contraria a Resolução CFC nº 1.132/08 (Aprova a NBC T 16.6 - Demonstrações Contábeis); e a Portaria STN nº 437/2012, bem como o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Entre as possíveis causas para essa ocorrência está a deficiência do sistema contábil e falhas no sistema de controle interno, sendo que o efeito real dessa situação é o prejuízo à compreensão das informações por parte dos usuários.

3 LEGALIDADE E A ECONOMICIDADE DOS ATOS DE GESTÃO DO RESPONSÁVEL

42. Quanto à legalidade e a economicidade da gestão, após a análise das evidências obtidas, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

que, exceto pelas situações descritas no parágrafo “Base para opinião com ressalvas”, não identificamos indícios de que não foram observadas as disposições da legislação aplicável à SEDUC.

Base para opinião com ressalvas

43. A seguir, descreve-se as ocorrências que motivaram a opinião com ressalvas sobre a conformidade da gestão:

- i. Descumprimento de determinações contidas nos Acórdãos AC1-TC 00128/13 e AC1-TC 01466/17, relacionadas a descontrole sobre os estoques, bens móveis e imóveis, portanto, em desacordo com o artigo 16, § 1º, da Lei Complementar 154/96 – Lei Orgânica do TCE.
- ii. Falha nos controles internos relacionados ao cumprimento dos limites constitucionais e legais de aplicação de recursos da Educação, em razão de impropriedades identificadas por auditoria (Processo 5076/2017/TCE), consubstanciado em: a) contabilização dentro do percentual de 60% do FUNDEB destinado aos profissionais do magistério, pagamentos de verbas remuneratórias sem o respectivo suporte normativo (despesas com auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-saúde e auxílio-saúde condicional); b) contabilização como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE gasto com profissionais cedidos; c) contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – Fundeb 60% de gasto com profissionais com desvio de função; c) contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – Fundeb 60% de gasto com profissionais não lotados nas escolas, em efetivo exercício do magistério; d) contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – Fundeb 60% de gasto com profissionais servidores readaptados, que passaram a exercer atividades alheias ao magistério. Tais situações estão em desacordo com a Lei n. 11.4941/2007, Art. 212 CF/88 e Art. 60 da ADCT da Constituição Federal;

44. As justificativas apresentadas pela equipe técnica da SEDUC não foram suficientes para descaracterizar a maior parte dos apontamentos da auditoria, essas situações são consideradas relevantes, e evidenciam falhas nos controles administrativos da secretaria. Em razão disso, proporemos ao relator a emissão de determinação para prevenção dessas ocorrências.

DETERMINAÇÃO

Determinar à Administração da SEDUC que, no prazo de 180 dias, estruture as rotinas de controles internos da secretaria relacionadas ao acompanhamento e comprovação da aplicação dos recursos da Educação (MDE e FUNDEB), com expedição de normas e/ou manuais, contendo, no mínimo: a) atribuições e competências dos responsáveis pela gestão dos recursos; b) detalhamento das definições e conceitos legais/regulamentares (leis, normas do FNDE e jurisprudência, etc.) aplicáveis à MDE e ao Fundeb; c) requisitos para classificação das despesas a serem consideradas na aplicação da MDE e FUNDEB (70% e 30%); d) definição dos profissionais da educação básica que podem ser remunerados com a fração mínima dos 70% e máxima de 30% dos recursos do FUNDEB; e) definição das parcelas remuneratórias a serem pagas aos profissionais da educação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

básica e classificadas na aplicação da fração mínima de 70% dos recursos do FUNDEB; f) definição das parcelas indenizatórias a serem pagas aos profissionais da educação básica e classificadas na aplicação da fração máxima 30% dos recursos do FUNDEB; g) mecanismos de controle da folha de pagamento relacionados à cedência de servidores; h) estabelecimento de fluxos das informações; i) procedimentos e prazos para geração dos relatórios gerenciais e de transparência da aplicação dos recursos; j) monitoramento dos controles constituídos; e h) previsão de sanções aos agentes responsáveis em caso de descumprimento das normas e controles instituídos.

3.1 Execução orçamentária e financeira

45. Para avaliar se houve observância do princípio da legalidade na gestão orçamentária e financeira, examinou-se a conformidade da execução orçamentária e financeira da SEDUC, no exercício de 2017, relacionada ao orçamento e às normas da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

46. O equilíbrio orçamentário e financeiro é o objetivo fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) e busca o equilíbrio das contas públicas através de uma gestão fiscal responsável e transparente, conforme o disposto no art. 1º, §1º e no art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000.

47. O resultado orçamentário é um importante indicador de desempenho da gestão orçamentária, evidenciando o confronto entre a receita realizada e as despesas executadas e tem o objetivo de demonstrar se houve equilíbrio na execução orçamentária.

48. A seguir são apresentados os resultados dessa avaliação, conforme quadro abaixo:

Tabela - Resultado Orçamentário - R\$

Discriminação	2017
1. Receitas Arrecadadas (BO)	790.446.034,67
2. Despesas Empenhadas (BO)	1.175.583.781,62
3. Resultado Orçamentário (1-2)	(385.137.746,95)
4. Transferências Financeiras Recebidas (BF)	360.026.996,80
5. Transferências Financeiras Concedidas (BF)	130.471,90
6. Resultado orçamentário apurado (3+4-5)	(25.241.222,05)

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro – págs. 188-192 - ID 6242396.

49. Nota-se que o Resultado Orçamentário ajustado foi deficitário em R\$25.241.222,05 produto da subtração das Despesas Orçamentárias e das Transferências Financeiras concedidas; das Receitas Orçamentárias e das Transferências Financeiras Recebidas.

50. Por outro lado, quanto ao equilíbrio financeiro, a análise revelou que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31/12/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

51. A tabela abaixo demonstra a memória de cálculo da situação encontrada evidenciando o resultado apresentado.

Tabela 1 – Resultado financeiro

Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes		
+	Ativo Financeiro	134.757.186,67
-	Passivo Financeiro	93.250.138,17
=	Total	41.507.048,50

Fonte: Balanço Patrimonial

52. Conclui-se, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, que as disponibilidades de caixa são suficientes para a cobertura das obrigações financeiras (passivos financeiros) assumidas até 31.12.2017.

3.2 Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

53. O artigo 212 da Constituição Federal define que os Estados deverão aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE. Por sua vez, essa corte de Contas, visando disciplinar a fiscalização do cumprimento da aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente, por meio da Instrução Normativa n. 22/TCER/2007, estabeleceu normas para a uniformização dos mecanismos de controle e prestação de contas dos gastos na área da educação, exigindo obrigatoriamente a apresentação mensal pelo Ente de demonstrativos gerenciais de aplicação de recursos.

54. Dessa forma, concluímos, com base nas informações acostadas no Balanço Geral do Estado e Relatório Resumido da Execução Orçamentária, que o Estado aplicou no exercício em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$1.400.188.858, após ajustes, foi considerado o valor de R\$1.399.499.927,83 que corresponde a 26,05% da receita proveniente de impostos e transferências (R\$5.371.726.903), CUMPRINDO o percentual de aplicação mínima (25%) disposto no artigo 212, da Constituição Federal.

Tabela - Índice da aplicação de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino

Descrição	Valor
Base de cálculo: Receita Líquida de Impostos (1)	R\$ 5.371.726.903,14
Percentual mínimo de aplicação no MDE (2)	25%
Despesa mínima em ações no MDE (3) (1 x 2)	R\$ 1.342.931.725,78
***Glosa de valores pagos em atividade alheia ao MDE (A8 relatório preliminar)	R\$ 688.930,54
Total da despesa realizada com ações na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (4)	R\$1.399.499.927,83
Percentual de aplicação efetiva em ações na MDE (4 / 1)	26,05%

Fonte: RREO

3.3 Recursos do FUNDEB

55. O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e artigo 21, § 2º, da Lei 11.494/2007 dispõem quanto à utilização integral dos recursos do fundo de manutenção e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB no exercício em que forem creditados, sendo pelo menos 60% destes recursos destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

Tabela - Índice da aplicação no Fundeb

Descrição	Valor
Recebimento efetivo do Fundeb	R\$ 713.140.118,30
Receita de aplicações financeiras	R\$ 3.399.315,07
Total	R\$ 716.539.433,37
Remuneração do Magistério (60%)	R\$ 524.912.515,24 ⁶
Outras despesas (40%)	R\$ 184.319.485,03 ⁷
Total da despesa	R\$ 709.232.000,27
Percentual aplicação do magistério	73,25%
Percentual de Aplicação do Fundeb	98,98%

Fonte: APL-TC 00273/20

Tabela – Glosa de valores contabilizados indevidamente no Fundeb 60%

Achado	Valor da Glosa	Inclusão no 40%
A9. Contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – Fundeb 60% de gasto com profissionais cedidos;	R\$ 399.022,40	<i>não</i>
A10. Contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – Fundeb 60% de gasto com profissionais não se encontravam lotados nas escolas, em efetivo exercício do magistério;	R\$ 167.121,02	sim
A13. Contabilização como despesa de pagamento de profissionais do magistério – Fundeb 60% de gasto com profissionais servidores readaptados, que passaram a exercer atividades alheias ao magistério.	R\$ 618.723,60	sim
Total	R\$ 1.184.867,02	R\$ 785.844,62

Fonte: Relatório de análise de esclarecimentos

56. Assim, conclui-se, com base nas informações das Contas de Governo do Estado, ID86399, processo n. 3976/18-TCERO, após os ajustes relacionados aos achados de auditoria, que foi aplicado no exercício o valor de R\$ R\$ 709.232.000,27, dos quais o montante de R\$ 524.912.515,24 foi dispendido em remuneração dos profissionais do magistério, o que corresponde a 73,25% do total da receita do FUNDEB, CUMPRINDO o disposto no artigo 60, inciso XII, dos ADCT e artigos 21, § 2º, e 22 da Lei n. 11.494/2007.

3.4 Monitoramento das determinações/recomendações

57. Buscando assegurar a continuidade das ações de controle, foram analisadas as informações apresentadas pela administração a fim de verificar o atendimento das determinações e recomendações expedidas, conforme dispõe o art. 16, §1º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Estabelecemos como critério de avaliação as determinações contidas nos três

⁶ Do total de aplicação considerado anteriormente de R\$ 526.097.382,26 houve glosa de R\$ 1.184.867,02

⁷ Do total de aplicação considerado anteriormente de R\$ 183.533.640,41 foi adicionado valor glosado do Fundeb 60% no total R\$ 785.844,62



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

últimos acórdãos prolatados sobre as contas anuais. O resultado dessa avaliação revelou descumprimento, conforme demonstrado a seguir:

Tabela – Avaliação do cumprimento das determinações

Exercício	Proc. nº	Nº da Decisão	Determinação/Recomendação	Situação	Comentários
2011	01218/12	AC1- TC 01466/17	III – DETERMINAR, via ofício, ao atual Secretário de Estado da Educação que adote medidas objetivando a prevenção da reincidência das impropriedades apontadas no item II deste Acórdão, sob pena de suportar as sanções previstas no art. 55 da Lei Complementar n. 154/96	Não atendida	Considerando que persistiram as divergências dos saldos de Estoque, Bens Móveis e Imóveis em relação aos registros contábeis,

58. Destacamos que não foi possível avaliar todas as determinações dos últimos três acórdãos, tendo em vista ausência de elementos nos autos para concluir sobre a maior parte dos itens, além disso o AC1-TC 00496/2018, relativo a prestação de contas de 2016, somente foi objeto de notificação após a remessa da presente prestação de contas, portanto, sem prazo hábil para cumprimento.

3.5 Do relatório e certificado de auditoria

59. Por força do art. 46 da Constituição Estadual de Rondônia, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e operacional será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público do Estado. Em consonância com o referido texto constitucional, o art. 9º, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Rondônia, determina que o relatório e certificado de auditoria, com parecer do dirigente do órgão de controle interno, consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas.

60. A manifestação do órgão de controle interno é um dos elementos essenciais que devem integrar a prestação de contas e constitui base para a avaliação acerca da regularidade das contas. Destaca-se que, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas, em especial, o entendimento assentado por meio da Súmula n. 4/TCE-RO, a ausência de manifestação do controle interno é motivo para o julgamento irregular das contas, com base no art. 16, III, “b”, da Lei Orgânica do Tribunal.

61. Ademais, em consonância com as orientações da INTOSAI8, o Tribunal de Contas estabeleceu, por intermédio da Instrução Normativa n. 58/2017/TCE-RO, diretrizes para a responsabilização de agentes públicos, em face da inexistência ou inadequado funcionamento do Sistema de Controle Interno de todas as entidades, órgãos e Poderes submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

⁸ INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores é uma organização autônoma, independente e apolítica. É uma organização não-governamental com status consultivo especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

62. O Órgão de Controle Interno da SEDUC encaminhou Relatório de Fiscalização e Auditoria, referente aos 2º e 3º Quadrimestre e Anual do exercício de 2017 (doc. 12536/17, 1106/18 e 3947/18) e a Controladoria Geral do Estado de Rondônia - CGE encaminhou o Relatório de Auditoria relativo ao exercício de 2017, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna – PAAI (doc. 1276/19).

63. Em síntese, os relatórios do Órgão de Controle Interno da SEDUC mencionam os resultados representados nas demonstrações financeiras; os processos administrativos que foram fiscalizados; suas considerações ao volume de diárias pendentes de prestação de contas; suprimentos de fundo; aos processos de tomada de contas especial e recomendações.

64. Quanto aos achados relatados, por oportuno relata-se os mais relevantes: despesa sem prévio empenho; ausência de publicação do termo de reconhecimento; ausência de portaria da comissão de fiscalização; ausência do certificado da comissão na nota Fiscal; ausência de certidão de tributos federais; convênios pendentes de prestação de contas; bens patrimoniais sem tombamento; diárias pendentes de prestação de contas; suprimento de Fundos pendente de prestação de contas; descontrole patrimonial (bens de consumo, moveis e imóveis) e ausências de inventários do almoxarifados, dos bens móveis e imóveis.

65. No entanto, o relatório não veio acompanhado da indicação dos agentes responsáveis e dos documentos probantes, nem ao menos das irregularidades que envolvem maior materialidade, risco e relevância para a gestão.

66. Por sua vez, a Controladoria Geral do Estado relatou no seu relatório achados relativos à ausência de controle patrimonial e ausência de prestação de contas de diárias e suprimento de fundo. Assim, procedeu recomendações ao órgão de Controle Interno da SEDUC e, na conclusão, opinou pela regularidade com ressalvas da presente prestação de contas.

4 CONCLUSÃO

67. Finalizados os trabalhos passamos a descrever a opinião sobre as contas do exercício, com fundamentos nos resultados apresentados, os principais resultados, os elementos para opinião final e os elementos para caracterização das responsabilidades.

Opinião quanto à exatidão dos demonstrativos

68. Em razão da relevância e do efeito das distorções nas informações, consubstanciado nas inconsistências das informações contábeis, em razão de a) Divergência de R\$ 11.284.042,26 no saldo final de caixa apresentado nas contas Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial e Balanço Financeiro com o saldo demonstrado na Demonstração do Fluxo de Caixa; b) Divergência de R\$ 37.865.800,18 entre o saldo do Estoque demonstrado no Balanço Patrimonial e o saldo do Inventário do Almoxarifado; c) Divergência de R\$350.463.509,63 entre o saldo da conta Imobilizado – Bens Móveis e o saldo do Inventário dos Bens Móveis; d) Divergência de R\$ 391.477.793,88 entre o saldo da conta Imobilizado – Bens Imóveis e o saldo do Inventário dos Bens Imóveis, conforme item 2.1 deste relatório, concluímos que as demonstrações contábeis da Secretaria de Estado da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

Educação, não representam a situação patrimonial em 31.12.2017 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, não estando de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade aplicadas ao setor público.

Opinião quanto à legalidade e economicidade da gestão

69. Quanto à legalidade e economicidade da gestão, após a análise das evidências obtidas, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, concluímos que foram observadas as leis e regulamentos aplicáveis, exceto pela constatação de (a) descumprimento de determinações contidas nos Acórdãos AC1-TC 00128/13 e AC1-TC 01466/17 (relacionadas à consistência de informações contábeis); e, (b) falha nos controles internos relacionados à comprovação de aplicação de recursos da Educação (MDE e Fundeb), conforme auditoria processo 5076/17/TCE, cujas situações foram analisadas no relatório (ID 1025218) e a conclusão foi apropriada à análise geral das contas e resultou em divergência de informações nas declarações das aplicações dos recursos (relatório gerenciais), fatos esses considerados relevante em razão do efeito potencial de descumprimento dos limites, ainda que o resultado dessas impropriedades foram de baixo impacto nos limites constitucionais e legais no exercício de 2017 que não ocasionou descumprimento legal.

Tempestividade e integralidade da remessa da prestação de contas

70. Ressalta-se que foram encaminhadas as informações ao longo do exercício e da PCA, exigidos por força da LOTCER, IN 13/2004/TCER, IN 18/2006/TCER e IN 19/2006/TCER, no entanto, quanto a integralidade das informações, verificamos que houve lacunas relacionadas à ausência de Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras, sendo que esta deficiência prejudica a compreensão dos usuários da informação.

Resultado orçamentário e financeiro

71. Destaca-se que a Secretaria de Estado da Educação apresentou no exercício um resultado ajustado da execução dos recursos orçamentários e extraorçamentário deficitário no valor de R\$25.241.222,05, no entanto, observou-se que na apuração do superávit/déficit financeiro do exercício esse foi superavitário de R\$ 41.507.048,50, portanto, foi observado o equilíbrio das contas públicas na forma preconizada no § 1º, do art. 1º, da LC n. 101, de 2000.

Aplicação mínima dos recursos da Educação

72. Com base nas informações das Contas do Governador, concluímos que a Secretaria de Estado da Educação obedeceu aos limites constitucionais e legais para aplicação mínima dos recursos, apresentando 26,05% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e os recursos do FUNDEB foram aplicados um total de 98,98% sendo que na Remuneração dos Profissionais na Educação Básica foi de 73,25%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

Limitação - ausência de avaliação das políticas públicas e de economicidade dos atos de gestão

73. Frisamos, no entanto, que o resultado das políticas públicas educacionais não foram objeto de asseguarção pela equipe de auditoria, ou seja, as informações prestadas pela SEDUC não foram auditadas, em razão de limitação dos recursos, assim, como houve limitação em relação à avaliação de economicidade da gestão, dessa forma, não compõe base para julgamento das contas.

4.1 Fundamentos da proposta de julgamento

74. Considerando a materialidade das distorções apresentadas nas informações do Balanço Patrimonial e Demonstração do Fluxo de Caixa concluímos que os demonstrativos contábeis não expressam, de forma clara e objetiva, o patrimônio da Secretaria de Estado de Educação, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade aplicadas ao setor público, conforme detalhamento a seguir:

Demonstrativo	Conta	Valor da Distorção	Representação sobre o saldo total
Balanço Patrimonial	Estoques	R\$ 37.865.800,18	4% do Ativo Total
Balanço Patrimonial	Bens Móveis	R\$ 350.463.509,63	34% do Ativo Total
Balanço Patrimonial	Bens Imóveis	R\$ 391.477.793,88	38% do Ativo Total
Demonstração dos Fluxos de Caixa	Caixa e Equivalente de Caixa	R\$ 11.284.042,26	9% do Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial

75. Considerando que foi oportunizado o contraditório ao gestor máximo, responsável pela estrutura de governança da SEDUC e pelos controles internos da período, o qual, não se manifestou quanto ao mérito das distorções, não apresentou documentos que modificassem a situação das distorções levantadas (item I.c DM 0094/2020-GCJEPPM), não apresentou o Inventário (item I.a DM 0094/2020-GCJEPPM), não havendo suporte para o saldo da conta de bens imóveis, não demonstrou providencias relacionadas aos controles patrimoniais, objeto de recomendações no relatório da unidade de controle interno da secretaria, tão somente se manifestou no sentido de não se responsabilizar pelas informações prestadas na sua prestação de contas e atribuir a responsabilidade a outros órgãos e departamentos, conforme análise de justificativas no Relatório de Análise de Defesa (ID 1025218).

76. Considerando que as informações contábeis devem propiciar confiabilidade ao usuário para auxiliar nos processos decisórios, sendo que o sistema de controle interno, que é de responsabilidade do gestor, deve garantir a adequada representação do patrimônio.

77. Considerando que o controle patrimonial é parte integrante do controle interno, e ausência ou fragilidade nesses controles condiciona o patrimônio público aos riscos de desvios, dilapidação, sucateamento, malversação dos bens confiados à Administração.

78. Considerando a existência de determinações do Tribunal para a SEDUC, no sentido para coibir a reincidência das impropriedades e inconsistências das informações (Acórdãos- AC1-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

TC 01466/17 e AC1-TC 00128/13), sob pena de julgamento pela irregularidade das contas, e, em sede de justificativa o responsável alegou, tão somente, o desconhecimento dos acórdãos, sendo que tal justificativa não pôde ser acatada, conforme relato no Relatório de Análise de Defesa (ID 1025218), implicando na hipótese do §1º do artigo 25 do RITCE.

79. Propõe-se, em coerência com o art. 16, III, “b” da LC n. 154, de 1996, c/c art. 25, II, do RITCE-RO, julgar irregulares as contas da Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, exercício de 2017, de responsabilidade do senhor Florisvaldo Alves da Silva, em razão de infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil e patrimonial.

80. Em razão da infração descrita (não exatidão dos demonstrativos) propomos a aplicação de multa ao responsável, por omissão sobre o sistema de controle interno da Secretaria, relacionado aos procedimentos, rotinas e métodos necessários à adequada prestação de contas sobre os bens confiados à Administração com implicações de risco à proteção do patrimônio público.

81. Além das distorções das demonstrações financeiras, que modificaram a opinião sobre a regularidade das contas, restaram impropriedades de natureza formal: a) ausência de Nota Explicativa às demonstrações financeiras; e, b) falhas nos controles administrativos relacionados à demonstração da aplicação dos recursos da Educação (item 3 deste relatório), objetos da auditoria no processo 5076/2017, cujos efeitos nos índices não foram significativos (itens 3.2 e 3.3 deste relatório), porém demonstram fragilidades na estrutura de controle da unidade e, por consequência, representam riscos de descumprimentos futuros da legislação.

82. Por fim, faz-se necessária a expedição de determinação à Administração da SEDUC para que adote providências visando o aprimoramento dos controles administrativos relacionados às impropriedades identificadas.

4.2 Fundamentos para conclusão sobre a responsabilidade

83. Considerando que ao Secretário de Estado compete a atribuição de exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da sua área de atuação e expedir instrução para execução das leis e regulamentos (artigo 71, incisos I e II da Constituição Estadual) ele exerce a direção superior da administração estadual, em auxílio ao Governador do Estado (artigo 65, inciso I, da Constituição Estadual), portanto, participa da governança da Administração Estado, no geral, e, de sua pasta em particular.

84. Considerando que o responsável pela governança é aquele que faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização (financeiros, orçamentários, pessoal e material) para o alcance dos objetivos estabelecidos (TCU, Governança Pública, 2018).

85. Considerando que o responsável pela gestão é aquele dá direcionamento, monitora e avalia a atuação da entidade (TCU, Governança Pública, 2018).

86. Considerando que a competência do Tribunal, no que concerne às contas, consiste em julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (artigo 49, inciso II, da Constituição Estadual e artigo 1º, inciso I da Lei Complementar n. 154/1996).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

87. Considerando que o responsável por dinheiro, bens e valores públicos, é aquele com autoridade para dispor dos recursos, coincidente com o “ordenador de despesas”, ou seja, a autoridade de cujos atos resultam emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos (Decreto-Lei 200/67).

88. Considerando que é o titular das Unidades Gestoras do Poder Executivo quem tem a obrigação de elaborar e encaminhar a Prestação de Contas Anual, com as demonstrações dos resultados gerais, na forma estabelecida pelo Tribunal (artigo 7º, inciso III da Instrução Normativa 13/2004);

89. Considerando que para fins de responsabilização no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos da Instrução Normativa 58/2017/TCE, considera-se dever do chefe de entidade, em caráter exclusivo, o seguinte:

I - Instituir sistema integrado de Controle Interno baseado no gerenciamento de risco e integrado ao processo de gestão, mediante ato normativo, que contemple os seguintes componentes: a) ambiente institucional; b) avaliação de riscos; c) atividade de controle; d) informação e comunicação; e, e) monitoramento.

II – Implantar e manter gestão de processos alinhada com os objetivos de controle interno, voltada para a identificação, o mapeamento, a modelagem e a normalização dos processos de maiores riscos da organização;

III – Aplicar a todos os setores da entidade, indistintamente, os princípios gerais do Sistema de Controle Interno, como: a) segregação de funções nas atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações; e b) adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

IV – Implantar medidas para mitigar os riscos e deficiências recomendadas pela Unidade de Controle Interno;

V – Garantir a independência profissional e a autonomia dos controladores e auditores internos, mediante instituição de carreira própria com provimento mediante concurso público;

VI – Criar e regulamentar o funcionamento do Sistema de Controle Interno da entidade;

VII – Conduzir e supervisionar o processo de normatização das rotinas e dos procedimentos de controle dos processos de trabalho da organização;

VIII – Garantir estrutura de trabalho adequada e as prerrogativas e condições necessárias à atuação dos controladores internos;

IX – Garantir condições e promover o desenvolvimento contínuo dos profissionais do controle interno; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

X - Implantar e supervisionar o funcionamento da política de gerenciamento de riscos da organização.

90. Concluimos que o responsável pelas Contas Anuais de Gestão é o titular da unidade, o qual responde pelas informações prestadas (demonstrações financeiras), é encarregado de garantir o cumprimento das leis e regulamentos pela entidade, dispondo para tanto dos recursos e meios necessários.

91. Dessa forma, concluimos que os demais agentes chamados aos autos não são os responsáveis pelas contas anuais, portanto, devem ter suas responsabilidades baixadas nestes autos, com destaque para os agentes na função de contador, cujas responsabilidades são profissionais e técnicas, ou seja, o seu vínculo é funcional com a entidade, caracterizado pela subordinação e monitoramento, enquanto, atuação profissional é normatizada e fiscalizada por entidade de classe (Decreto-Lei nº 9.295/46). Assim como a atividade de controladoria está relacionada à assessoramento da alta gestão, também com subordinação e relação jurídica típica de função de confiança e assessoramento (Art. 37, V, CF/88), dessa forma a alta gestão assume o risco do funcionamento dessa atividade (conduzir os processos e oferecer os recursos necessários ao adequado funcionamento).

92. Destacamos ainda que, no presente processo, não se vislumbrou evidências de dano ao erário nas situações de impropriedades relatadas e associadas aos demais responsabilizados, motivo pelo qual, não está configurada a jurisdição do Tribunal sobre essas pessoas, que seria no caso de *“julgar...as contas daqueles (qualquer pessoa) que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”* (artigo 49, II, da Constituição Estadual), relacionado às situações da prestação de contas e aos achados de auditoria (Processo 5076/17/TCE).

93. Nesse interim, consideramos que o chamamento no processo de contas anuais de outros agentes da administração, que não o titular da unidade, não possui vinculação jurídica de responsabilização pelas contas anuais e sim de apoio ao exercício do controle externo (artigo 51, inciso IV, da Constituição Estadual), para confirmação ou explicação das distorções, impropriedades ou irregularidades levantadas nos exames preliminares, na obtenção, pelo Tribunal, de evidências apropriadas e suficientes para subsidiar o seu julgamento.

94. Do exposto, concluimos que devem ser baixadas as responsabilidades nestes autos dos demais agentes, e restar caracterizada somente a responsabilidade do Secretário de Estado da Educação, o que será encaminhado ao relator como proposta de encaminhamento.

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

95. Pelo o exposto, submetem-se os autos ao relator, propondo:

5.1. Julgar irregulares contas da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC, referentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Florisvaldo Alves da Silva – CPF n. 438.072.162-00 – Secretário de Estado, com fundamento no art. 16, III, “b” da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

Complementar n. 154, de 1996, c/c art. 25, II, do Regimento Interno do TCE-RO, em razão de infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil e patrimonial.

5.2. Aplicar ao responsável a sanção prevista no parágrafo único do artigo 26 do RITCE, razão de omissão sobre o sistema de controle interno da Secretaria, relacionado aos procedimentos, rotinas e métodos necessários à adequada prestação de contas sobre os bens confiados à Administração.

5.3. Determinar à administração da SEDUC, para que na próxima prestação de contas, apresente Notas Explicativas às demonstrações financeiras, em observância às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público e ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público/STN.

5.4. Determinar à Administração da SEDUC que, no prazo de 180 dias, estruture as rotinas de controles internos da secretaria relacionadas ao acompanhamento e comprovação da aplicação dos recursos da Educação (MDE e FUNDEB), com expedição de normas e/ou manuais, contendo, no mínimo: a) atribuições e competências dos responsáveis pela gestão dos recursos; b) detalhamento das definições e conceitos legais/regulamentares (leis, normas do FNDE e jurisprudência, etc.) aplicáveis à MDE e ao FUNDEB; c) requisitos para classificação das despesas a serem consideradas na aplicação da MDE e FUNDEB (70% e 30); d) definição dos profissionais da educação básica que podem ser remunerados com a fração mínima dos 70% e máxima de 30% dos recursos do FUNDEB; e) definição das parcelas remuneratórias a serem pagas aos profissionais da educação básica e classificadas na aplicação da fração mínima de 70% dos recursos do FUNDEB; f) definição das parcelas indenizatórias a serem pagas aos profissionais da educação básica e classificadas na aplicação da fração máxima 30% dos recursos do FUNDEB; g) mecanismos de controle da folha de pagamento relacionados à cedência de servidores; h) estabelecimento de fluxos das informações; i) procedimentos e prazos para geração dos relatórios gerenciais e de transparência da aplicação dos recursos; e j) previsão de sanções aos agentes responsáveis em caso de descumprimento das normas e controles instituídos; h) monitoramento dos controles constituídos.

5.5. Dar baixa na responsabilidade dos demais agentes chamados nestes autos de prestação de contas (Márcio Antônio Felix Ribeiro – Secretário-Adjunto da Seduc, CPF nº 289.643.222-15; Etel de Souza Junior – Contador, CPF nº 935.707.838-04; Valdenir da Silva – Gerente de Almoxarifado e Patrimônio, CPF nº 403.946.701-91; Rita de Cássia Ramalho Rocha – Coordenadora de Recursos Humanos, CPF nº 649.347.564-34; Miesrlen Grazielle Gomes de Almeida – Coordenadora de Recursos Humanos, CPF nº 593.114.442-20), em razão de tais agentes não possuírem a competência legal sobre as contas anuais.

5.6. Dar conhecimento da decisão aos responsáveis, e à SEDUC, nos termos do artigo 22, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, informando-lhes que a íntegra do presente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Finanças do Estado - CECEX 1

processo está disponível no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no endereço www.tce.ro.gov.br e em ato contínuo o arquivamento do presente processo.

Porto Velho, 12 de maio de 2021.

(Assinado eletronicamente)

LUCIENE BERNARDO SANTOS KOCHMANSKI

Auditora de Controle Externo - Matrícula 366

Revisão,

(Assinado eletronicamente)

GISLENE RODRIGUES MENEZES

Auditora de Controle Externo - Matrícula 486

Em, 12 de Maio de 2021



GISLENE RODRIGUES MENEZES
Mat. 486
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 12 de Maio de 2021



LUCIENE BERNARDO SANTOS
KOCHMANSKI
Mat. 366
COORDENADOR ADJUNTO